Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?

Carlo Tassara (ed.)
Antonio Ibarra
Luis Hernán Vargas Faulbaum

Colección **Estudios nº 17**

Serie **Análisis**
Área **Protección Social**



EUROsociAL
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?

Carlo Tassara (editor)
Antonio Ibarra
Luis Hernán Vargas Faulbaum

Estudio n° 17
Serie: Análisis
Área: Protección Social

EUROsociAL
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA



Edita:
Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosocial-ii.eu

Con la colaboración de:
Instituto Italo-Latinoamericano (IILA)



Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)



Nota editorial: Carlo Tassara escribió la presentación y los capítulos uno, tres y cinco y revisó los otros capítulos, formulando sugerencias para la redacción de su versión final. Antonio Ibarra redactó el capítulo dos y Luis Hernán Vargas Faulbaum el capítulo cuatro. Se agradece a Paolo Raciti por sus valiosos comentarios sobre los temas abordados en el texto.

ISBN: 978-88-99592-00-4

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:
Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, octubre 2015



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Autores

Carlo Tassara

PhD en Teoría e Investigación social, es experto de políticas públicas del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) y profesor de Estrategias para la cooperación de la Universidad de Roma *Sapienza*. En Colombia dicta clase en varios doctorados y otros posgrados de Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Cooperación para el Desarrollo. Desde 2010 dirige un diplomado en políticas públicas y desarrollo local para la cohesión social. Es miembro de varios comités científicos de revistas latinoamericanas. Su último libro, *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*, fue publicado en Colombia por Ediciones UNAULA.

Antonio Ibarra

Sociólogo de la Universidad de São Paulo y Máster en Sociología en la Universidad de Brasilia, especialista en pobreza y mercado de trabajo. Fue consultor del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Actualmente es consultor del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil y asesor de la Dirección Técnica del *Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos* (DIEESE).

Luis Hernán Vargas Faulbaum

Sociólogo de la Universidad de Chile, con un diplomado en evaluación de impacto de políticas públicas y un máster en políticas públicas en el *King's College London*. En 2013 realizó una pasantía en el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Actualmente es consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y trabaja en temas de inclusión laboral y productiva y en el enfoque de derechos en las políticas de protección social.

Índice

Prólogo 7

Presentación 9

Capítulo 1. PTC y lucha contra la pobreza en América Latina 13
1. América Latina en el escenario internacional. 13
2. PTC y protección social: contexto y características. 17
3. Estado del arte de la medición de impacto. 26

Capítulo 2. Caso Brasil 29
1. Introducción. 29
2. Programas y acciones gubernamentales 30
3. Identificación de problemas y debilidades 51
4. Indicadores y bases de datos 60
5. Consideraciones finales 71

Capítulo 3. Caso Colombia 73
1. Introducción. 73
2. Sistema de protección social y lucha contra la pobreza 74
3. Análisis de los programas principales 90
4. Consideraciones finales 120
Anexo. Logros previstos por la estrategia Red Unidos 123

Capítulo 4. Caso Chile. 127
1. Evolución de las políticas públicas de lucha contra la pobreza 127
2. Ingreso Ético Familiar 131
3. Focalización, reglas de graduación y estrategias de egreso 137
4. Panorama de la oferta de programas sociales 143
5. Inserción laboral y productiva de los beneficiarios 150
6. Sistema de monitoreo y evaluación 156

7. Indicadores 160
8. Consideraciones finales 165

Capítulo 5. PTC, vulnerabilidad y sistemas de protección social 169
1. Pobreza, desigualdad y vulnerabilidad en el panorama latinoamericano . . 169
2. Protección social y vulnerabilidad en Brasil, Colombia y Chile 175
3. A manera de conclusión: ¿graduarse de los PTC o salir de la pobreza y la desigualdad? 185

Bibliografía 199

Prólogo

Desde hace más de diez años, el programa de la Unión Europea EUROSociAL apoya las políticas públicas nacionales y sinergias regionales de América Latina con impacto en la cohesión social, siendo uno de sus ejes de acción de mayor importancia la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En este ámbito, el programa ha sido llamado por diferentes países a colaborar a través de su instrumental típico: intercambios eurolatinoamericanos, aprendizaje entre pares y asesoría técnica entre instituciones públicas homólogas.

A lo largo de su historia, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha resaltado el papel del desarrollo social, la erradicación de la pobreza y, sobre todo, el enfoque de derechos y la lucha por una mayor igualdad, como ingredientes esenciales en la construcción de sociedades democráticas, justas y prósperas en la región. Este abordaje ha quedado plasmado en múltiples documentos y, recientemente, ha sido renovado en una serie de publicaciones que buscan promover una agenda enfocada en la reducción de las desigualdades, conocida como la Trilogía de la Igualdad, en la que se destaca la importancia de instrumentar acciones que permitan avanzar hacia mayores niveles de inclusión social y respeto de los derechos humanos.

Por eso, EUROsociAL y CEPAL, aliados estratégicos, han firmado un convenio marco y colaboran en muchos frentes, con el propósito común de contribuir al diseño y la implementación de políticas públicas y estrategias que tengan impacto en el fortalecimiento de la cohesión y la inclusión social en América Latina, sin olvidar la promoción de los otros temas antes mencionados.

En este contexto, son muy relevantes los temas abordados en el libro que aquí presentamos, *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?*, así como también la interrogante que caracteriza su subtítulo. Este estudio, realizado por expertos y académicos europeos y latinoamericanos, intenta responder a las inquietudes manifestadas por varios gobiernos latinoamericanos y analiza algunos de los grandes temas de discusión sobre cómo aumentar la eficacia de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) en la lucha contra la pobreza y garantizar a su población una salida sostenible de la marginalidad y la exclusión social.

Sin lugar a dudas, el libro se inscribe en la reflexión que se ha desarrollado en los últimos años y aporta reflexiones y propuestas útiles en el marco de la transición que se está dando en la mayoría de los países de América Latina hacia la inclusión de los PTC, en un marco de políticas públicas orientadas a superar definitivamente todo rastro de asistencialismo en la ayuda a los pobres y asumir un enfoque de garantía de derechos.

Al respecto, los autores de esta publicación encaran preguntas clave como las siguientes: ¿cómo lograr una articulación cada vez más sólida y efectiva entre los PTC y los sistemas de protección social existentes en los distintos países de la región? ¿Cómo garantizar que los PTC sean vinculados fuertemente a políticas de Estado a mediano y largo plazo y no dependan del respaldo de una u otra mayoría partidista, según los vaivenes de las elecciones nacionales? ¿Cómo diseñar estrategias de egreso de los PTC que no estén basadas en el cumplimiento de requisitos formales y reglamentos internos y, por el contrario, aseguren a los beneficiarios de los PTC las condiciones necesarias para salir de una vez por todas de la pobreza? ¿Por qué definir periodos máximos de permanencia en los PTC cuando, con toda evidencia, el tiempo necesario para salir definitivamente de la pobreza nunca es medible en pocos años y puede variar considerablemente de acuerdo con las condiciones iniciales de cada persona o familia? ¿Cómo ir más allá de una concepción "punitiva" de las condicionalidades, que a menudo no reflejan pereza o escasa voluntad de progresar, sino dificultades reales de beneficiarios que necesitan un acompañamiento de mejor calidad por parte de las instituciones?

Además, el libro contiene un análisis actualizado de la situación en Brasil, Colombia y Chile. Se trata de una contribución útil por dos razones principales. Primero, porque llena un vacío en la literatura sobre el diseño y la implementación de las estrategias de salida utilizadas en ellos. Segundo, porque son países que utilizan enfoques y estrategias distintas en la lucha contra la pobreza y la implementación de los PTC, brindando así al lector la oportunidad de comparar fortalezas y debilidades de los tres casos de estudio.

Por lo anterior, le damos la bienvenida a este estudio, que representa un aporte enriquecedor a la acción del programa EUROsociAL, por un lado, y una herramienta de trabajo útil para las personas y las instituciones comprometidas con el análisis y la implementación de los PTC en América Latina, por el otro.

Francesco Maria Chiodi
Coordinador Políticas Sociales,
Educación y Empleo del Programa EUROsociAL

Presentación

Este texto fue elaborado en el marco del programa EUROsociAL de la Unión Europea y, específicamente, del Área de Políticas Sociales del programa, coordinado por el Instituto Italo-Latinoamericano (IILA).

Una de las líneas de trabajo de esta área es la lucha contra la pobreza y la exclusión social de los países de la región. En particular, diferentes países han requerido la intervención de EUROsociAL con el fin de afianzar las estrategias de vinculación de las transferencias monetarias a la población en situación de pobreza extrema con medidas para la inclusión social y productiva de las familias que las reciben.

Se trata de un eje de acción cuya conducción técnica ha sido asumida por el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), institución del consorcio ejecutor de EUROsociAL, y que se ha desarrollado en colaboración con la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En este ámbito, se han realizado también varios seminarios internacionales, con el doble propósito de promover espacios de aprendizaje entre pares europeos y latinoamericanos y fomentar la convergencia de las políticas de lucha contra la pobreza en América Latina, teniendo en cuenta el objetivo de integrar las transferencias monetarias en sistemas de protección social inclusivos y caracterizados por un enfoque de derechos y cobertura universal.

En este contexto se llevaron a cabo, de manera paralela, el "Estudio regional sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)" y la "Investigación sobre inclusión productiva de los beneficiarios del PTC", que se realizaron en Brasil, Colombia y Chile a cargo, respectivamente, del CISP y de la CEPAL. En concreto, este libro es el resultado del primer estudio antes mencionado.

Sus propósitos son analizar las características generales de los sistemas de protección social y las políticas de promoción social y lucha contra la pobreza vigentes en Brasil, Colombia y Chile; focalizar las estrategias de egreso y las reglas de graduación utilizadas

en los PTC en curso en estos países; y elaborar recomendaciones útiles para mejorar la eficacia y la eficiencia en la implementación de los programas en ejecución, por un lado, y afianzar la integración y las sinergias entre los PTC y los sistemas de protección social, por el otro.

Lo anterior es especialmente importante porque la eficacia de los PTC se puede considerar también como una función de la clara identificación de estrategias de egreso integradas con los sistemas de protección social respectivos: mientras las estrategias de salida son claras en sus contenidos y verificables en sus resultados, los programas serán más eficaces y gozarán de consenso entre la opinión pública de los países en los que se llevan a cabo.

En este marco, el primer capítulo presenta una breve contextualización del tema y una panorámica de las principales características de los PTC que se están realizando en América Latina y el Caribe.

Los tres capítulos siguientes profundizan en el estudio de los casos de Brasil, Colombia y Chile, con el doble objetivo de ofrecer un panorama informativo completo y actualizado y de identificar los principales problemas existentes en la implementación de los PTC y la graduación de la pobreza en cada país.

El caso de Brasil es muy relevante por la envergadura de las acciones realizadas y por los resultados alcanzados. Basta decir que entre 2003 y 2014 las políticas implementadas en este país han sacado de la pobreza a más de 28 millones de personas y han propiciado la transición hacia la clase media de unos 36 millones de brasileños.

En Colombia, el sistema de protección social fue introducido tan solo a principios de este siglo y, aunque se ha ampliado mucho en los últimos años, es todavía incipiente. Es un modelo que oscila entre el enfoque de derechos y el enfoque del manejo social del riesgo y esto se refleja en la reciente transición de un abordaje basado en la implementación de programas financiados *ad hoc* hacia una política de Estado basada en recursos provenientes del presupuesto de la nación.

Finalmente, la experiencia de Chile se caracteriza por la transición de un modelo de atención social guiado desde un enfoque de necesidades básicas insatisfechas, que primó durante los años ochenta y noventa, a un enfoque universalista y de derechos, que se ha difundido desde principios de este siglo.

El último capítulo aborda tres temas primordiales. El primero es la relación entre pobreza y vulnerabilidad en el panorama latinoamericano, con el propósito de evidenciar cómo a la disminución de la pobreza no correspondió una reducción igualmente relevante de la vulnerabilidad y que, en consecuencia, la población que logra salir de los PTC sigue enfrentando altos niveles de incertidumbre económica, y por tanto el riesgo de volver a caer en la pobreza.

El segundo consiste en una revisión de las características de los sistemas de protección social y de las estrategias de egreso adoptadas en Brasil, Colombia y Chile, por un lado, y su situación respecto al mercado laboral y la educación, por el otro.

El tercero se focaliza en la revisión de las reglas de graduación existentes, en la región y en los países considerados, y en la formulación de algunas reflexiones sobre cómo enfocar a medio y largo plazo los procesos de rescate de la pobreza y la importancia de contextualizarlos en el marco de la construcción de sistemas de protección social más robustos e inclusivos.

Capítulo 1. PTC y lucha contra la pobreza en América Latina

A continuación, se presentan una breve contextualización del tema y una panorámica de las principales características de los PTC que se están realizando en América Latina y el Caribe.

1. América Latina en el escenario internacional

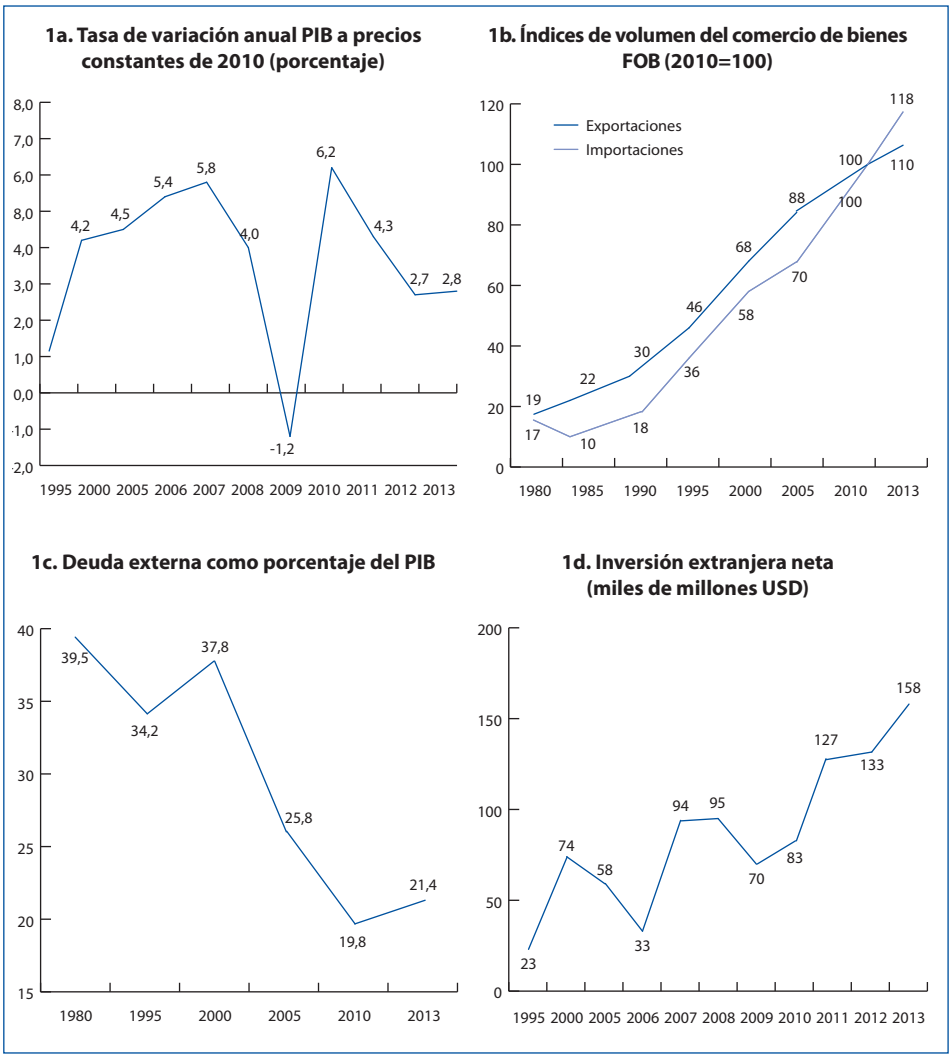
En los últimos años América Latina y el Caribe han consolidado su posición en un escenario internacional caracterizado por la crisis, o el estancamiento, de las economías más industrializadas y el auge de los países emergentes.

Primero es necesario destacar que, más allá de la heterogeneidad entre los distintos países, desde mediados de los años noventa la región ha incrementado su peso económico y comercial. Esta coyuntura favorable, que se ha reflejado en la abundante entrada de divisas, ha sido impulsada por la subida del precio de las materias primas y la creciente demanda internacional de países como China e India. Lo anterior está relacionado con el notable aumento de la exportación de recursos naturales (alimentos, minerales y combustibles), remesas, flujos de capital a corto plazo e inversión extranjera directa (IED), y ha generado un relevante crecimiento del producto interno bruto (PIB), que en varios años ha sobrepasado el 4% (OCDE, 2014: 39-40).

Debido a la contracción de la demanda y a la disminución de los precios de las materias primas, las perspectivas de los próximos años son menos alentadoras, con un crecimiento del PIB regional estimado entre el 1,5 y el 2,5%.

Pero no hay que olvidar que en estos años muchas empresas latinoamericanas, empezando por las brasileñas y las mexicanas, se han transformado en corporaciones multinacionales que invierten en otros países, compiten en importantes licitaciones internacionales, y lideran sectores de alta tecnología como la aeronáutica o los hidrocarburos. Asimismo, la diversificación del comercio mundial hace que los países asiáticos estén desplazando progresivamente a Estados Unidos y Europa como principales socios comerciales de la región.

Gráfico 1. Indicadores económicos en América Latina y el Caribe



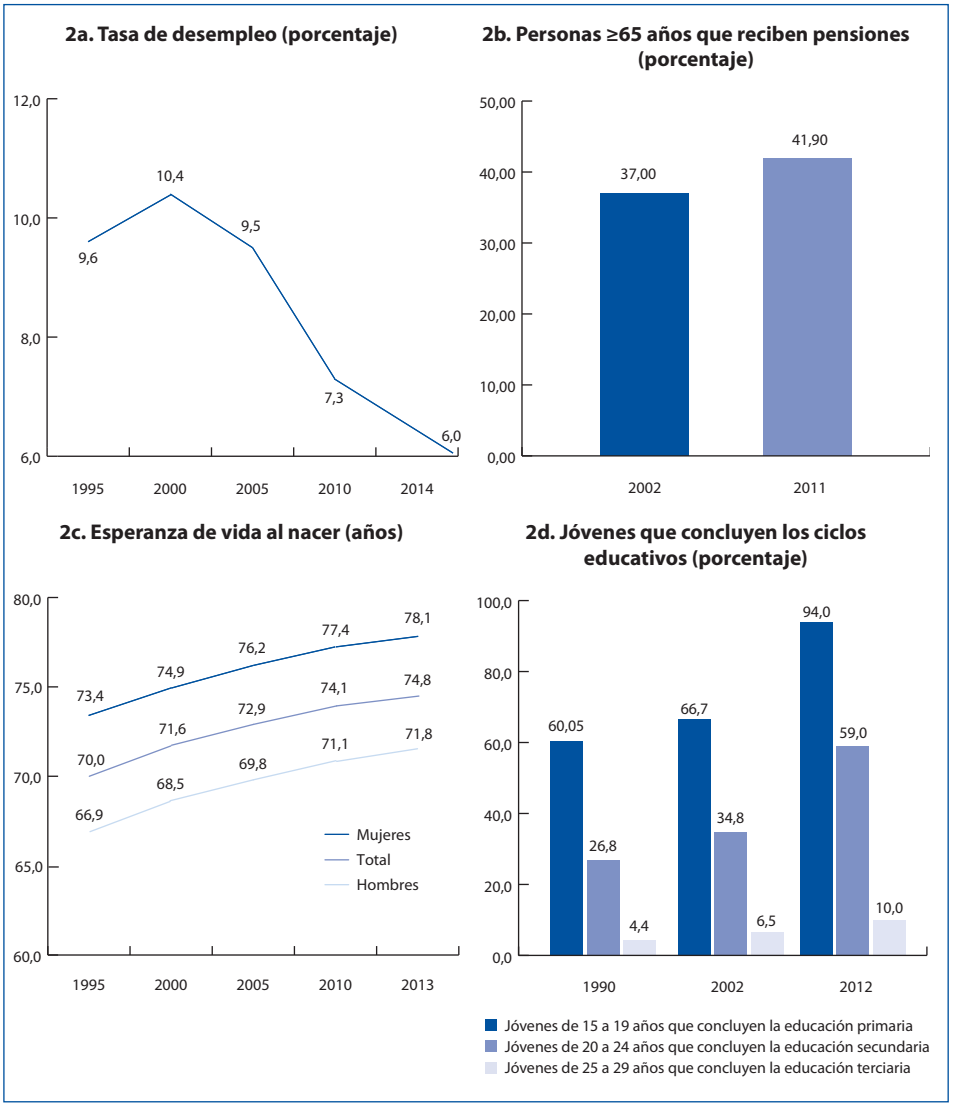
Fuente: CEPAL, 2014b: 75-76.

La bonanza macroeconómica se ha reflejado incluso en el aumento sostenido del ingreso per cápita. Según la base de datos del Banco Mundial, los 41 países de América Latina y el Caribe están articulados de la siguiente manera: 15 de ingreso alto, 18 de ingreso medio-alto, 7 de ingreso medio-bajo, y tan solo uno (Haití) de ingreso bajo (Banco Mundial: http://datos.bancomundial.org/).

Igualmente, la región ha aumentado su relevancia política, con países que se están afirmando como líderes regionales y otros que están afianzando su influencia global, como es el caso de Brasil. Según Sanahuja (2013: 13): "Con mayor confianza en sí

mismos, los países latinoamericanos ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar". En este nuevo escenario, varios países ya no son únicamente receptores sino también donantes de cooperación al desarrollo. Esto implica que Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia, entre otros, apuntan a la cooperación Sur-Sur para consolidar su proyección internacional (Tassara, 2013a: 144).

Gráfico 2. Indicadores sociales en América Latina y el Caribe



Fuente: gráfico 2a. CEPAL, 2014b: 75; gráfico 2b. Cecchini et al., 2014: 33; gráfico 2c. elaboración del autor basada en Banco Mundial: http://datos.bancomundial.org/; gráfico 2d. CEPAL, 2014a: 131.

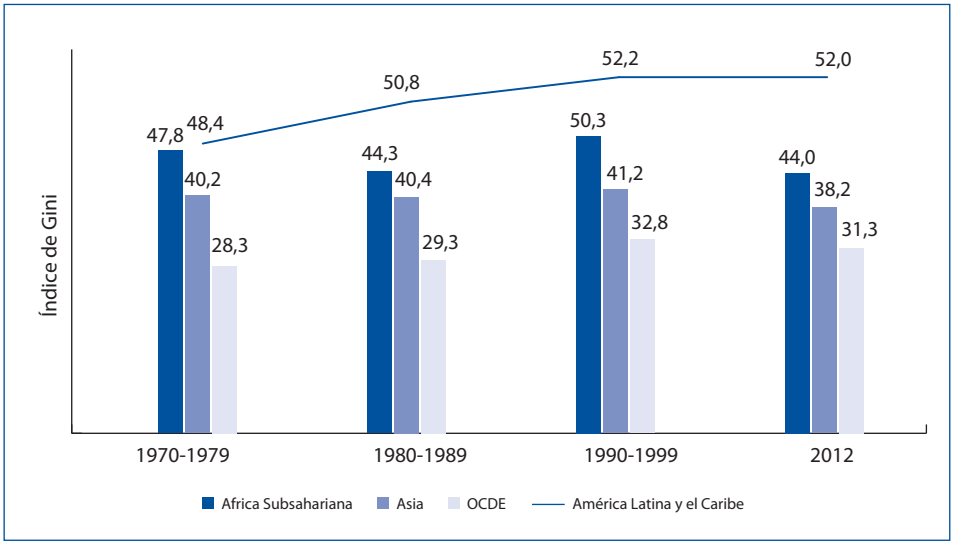
Las condiciones favorables generadas por la situación económica antes descrita, conjuntamente con importantes inversiones en los servicios de educación y salud y en otras políticas sociales, han permitido avanzar sustancialmente en el mejoramiento de algunos indicadores sociales.

Pero, un análisis más profundo de la realidad revela que la situación es más compleja y que no todo es como parece. De hecho, muchos analistas coinciden en señalar algunos rezagos y problemas históricos irresueltos de la región, que merman el pleno desarrollo de sus potencialidades.

La CEPAL las define brechas estructurales y se pueden incluir entre ellas la desigualdad (tanto en general, como a nivel de género y de ciertos grupos sociales desaventajados), la pobreza persistente, la poca efectividad de las políticas públicas de inclusión social, la insuficiente calidad de los servicios de salud y educación, el centralismo político y administrativo, la escasa progresividad de las políticas fiscales, las infraestructuras carentes y la limitada inversión en investigación e innovación (CEPAL, 2010c: 45-53 y CEPAL, 2012a).

Efectivamente, en el panorama internacional el subcontinente latinoamericano se caracteriza por la desigualdad más alta y persistente, como se puede apreciar comparando la evolución en el tiempo del índice de Gini[1] en algunas regiones del mundo (ver gráfico 3).

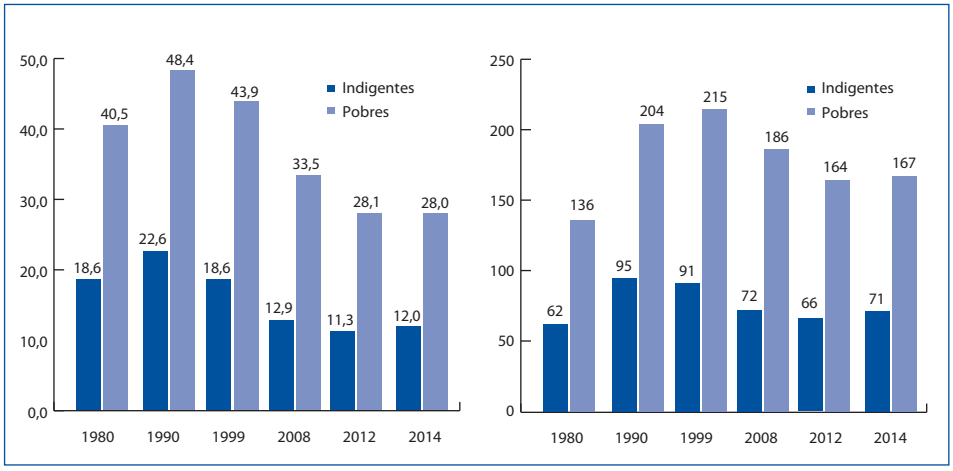
Gráfico 3. Evolución del Índice de Gini en algunas regiones del mundo



Fuente: elaboración del autor con base en PNUD 2010, CEPAL 2010b: 45-46 y Banco Mundial http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?display=default

1. El coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso y varía entre 0 y 1. El índice de Gini es el mismo indicador expresado en porcentaje.

Gráfico 4. Pobreza e indigencia en América Latina y el Caribe (porcentaje y millones de personas)



Estimación correspondiente a 19 países de la región.

Fuente: CEPAL 2014a: 16, según las tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Al mismo tiempo, a pesar de los avances logrados en los últimos años, en 2014 la incidencia de la pobreza todavía alcanzaba un 28% de la población de América Latina y el Caribe, incluyendo un 12% que vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia[2]. Estas cifras corresponden, respectivamente, a 167 millones de pobres y 71 millones de indigentes. Además, un aspecto preocupante es la persistencia de las brechas en la vulnerabilidad a la pobreza según características como la edad, el género, la etnia y la residencia en las áreas urbanas o rurales (Tassara, 2011: 427).

2. PTC y protección social: contexto y características

Después de la crisis económica y los programas de ajuste estructural de los años ochenta, que en América Latina y el Caribe produjeron un notable aumento de la pobreza, en los noventa empezó a ganar terreno el compromiso de enfrentar las brechas sociales (Tassara, 2015). El entorno es favorable porque en ese mismo periodo se consolida la institucionalidad democrática y se aprueban nuevas constituciones más avanzadas en muchos países[3], mientras que la dirigencia política "apunta a plasmar en algunas acciones concretas la idea de un Estado más presente, con mayor capacidad

2. A nivel internacional, esta medición se basa en los niveles de ingresos inferiores a 2 dólares (pobreza) y 1,25 dólar (pobreza extrema o indigencia) por día. El segundo parámetro fue reajustado en el 2008, ya que anteriormente era de 1 dólar por día.

3. Vale la pena recordar que las mismas abren espacios novedosos para la descentralización del Estado, la consolidación de las autoridades locales, la participación democrática, los derechos de los pueblos indígenas y de otras minorías étnicas y la igualdad de género.

de intervenir en el desarrollo económico y social" (Repetto 2010: 1). Además (Tassara, 2014: 11) evidencia que:

> *"[…] organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la CEPAL y la Unión Europea*[4] *han desempeñado un papel proactivo en la promoción de los nuevos paradigmas en la lucha contra la pobreza. Esto ha estimulado mayor atención hacia los enfoques basados en la cohesión social, la ciudadanía y los derechos en la formulación de las políticas sociales".*

Lo anterior genera la "preocupación explícita para lograr mejores niveles de distribución de los beneficios del desarrollo económico y disminuir la elevada desigualdad prevalente. Así, las personas pasan de ser consideradas consumidores y beneficiarios en convertirse en ciudadanos titulares de derechos" (Cecchini y Martínez, 2011: 33), y se reconoce que (CEPAL, 2010c: 43):

> *"En el largo plazo hay un círculo virtuoso entre menores brechas sociales, menores brechas de productividad y un crecimiento más dinámico y sostenido. La evidencia es concluyente en el sentido de que desarrollo económico e igualdad social tienden a confluir. Baste contrastar la distribución del ingreso y de otros activos en sociedades más pobres y menos pobres".*

Otros elementos que caracterizan el periodo que va de la segunda mitad de los años noventa a principios de los años 2000 son los siguientes.

(a) La aparición del paradigma de la "competitividad sistémica", según el cual "la inserción en una economía global depende de las capacidades organizacionales y gerenciales de un país para combinar una variedad de factores (económicos y no económicos) para articular varios actores" (Cecchini y Martínez, 2011: 33).
(b) El crecimiento económico (ver gráfico 5a), la consolidación de las políticas fiscales y de los presupuestos públicos (ver gráfico 5b), que favorece el aumento de los recursos disponibles para la implementación de las políticas sociales. Este nuevo enfoque sustituye progresivamente el paradigma basado en el Consenso de Washington[5] que buscaba persistentemente la reducción del papel del Estado.

---

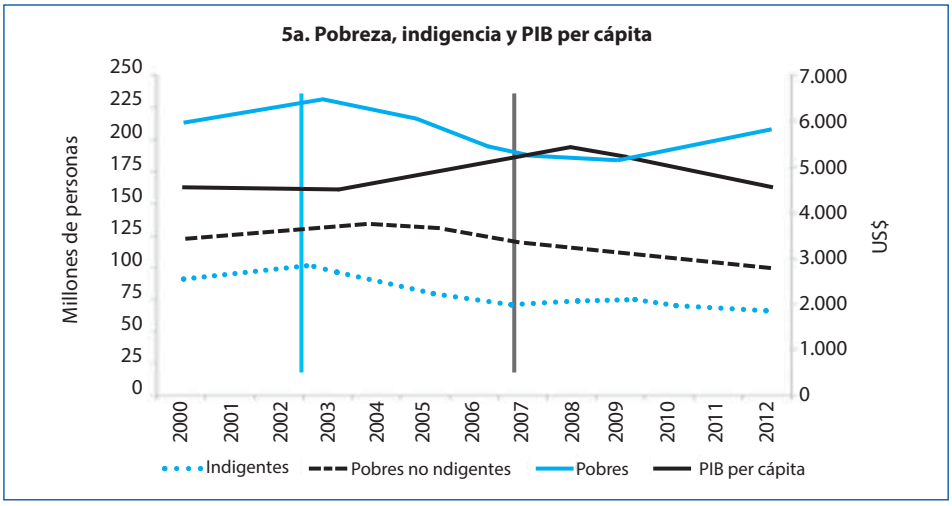
4. Al respecto, es muy relevante el trabajo de investigación aplicada e intercambio de buenas prácticas que el programa EUROsociAL ha llevado a cabo y sigue realizando en varios países de la región desde 2005 hasta la fecha, con la participación de funcionarios y dirigentes de los gobiernos nacionales de América Latina y de expertos europeos y latinoamericanos (Chiodi, 2013: 188-190).
5. Elaborado como texto preparatorio de una conferencia del *Institute for International Economics*, con el título *What Washington Means by Policy Reform*. La idea de su autor, John Williamson, era que sus contenidos podían contar con el consenso del complejo político-económico-intelectual que tiene sede en Washington (Banco Mundial, FMI, gobierno y Congreso de los Estados Unidos, Reserva Federal). El documento sintetizaba en diez puntos las medidas económicas necesarias para salir de la crisis: disciplina fiscal rigurosa; reordenamiento de las prioridades del gasto público; reforma fiscal; liberalización de los tipos de interés; tipo de cambio competitivo; liberalización del comercio internacional y de las inversiones extranjeras; privatización; desregulación; fortalecimiento de la defensa de los derechos de propiedad.

(c) La mayor importancia reconocida a los enfoques basados en la cohesión social, la ciudadanía y los derechos en la formulación de las políticas públicas de corte social. Al respecto, también las relaciones eurolatinoamericanas han jugado un papel relevante (Sanahuja, 2011: 24-25 y 34; Tassara, 2013b: 61-64; Tassara, 2012: 36-37), toda vez que la cohesión social fue incluida en la agenda común en la segunda mitad de los años noventa y en 2004 fue reconocida como tema prioritario de la cooperación y el diálogo político birregional en la Tercera Cumbre entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea realizada en Guadalajara, cuya declaración final afirma "la responsabilidad primaria de nuestros Gobiernos, junto con sus sociedades civiles, de dirigir procesos y reformas orientadas a aumentar la cohesión social, a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social"[6]. Como señala Chiodi (2013: 191):

"El enfoque de la cohesión social, si bien se le identifica con una trayectoria política exógena, es considerado afín a las agendas públicas que vienen desarrollando los países latinoamericanos, fundamentalmente por su ligazón con una cultura de los derechos sociales que incorpora dimensiones y consignas actuales del discurso político predominante en la región, tales como inclusión social, equidad, pertenencia, etc.".

(d) El éxito electoral de partidos y coaliciones de izquierda y centro-izquierda, que entre 1998 y 2011 desemboca en la formación de gobiernos progresistas en once países de la región. Esta nueva situación genera las condiciones propicias para la multiplicación de programas sociales a partir de principios de este siglo (Chiodi, 2015: 2).

Gráfico 5. Pobreza, indigencia, PIB y gasto social en América Latina y el Caribe

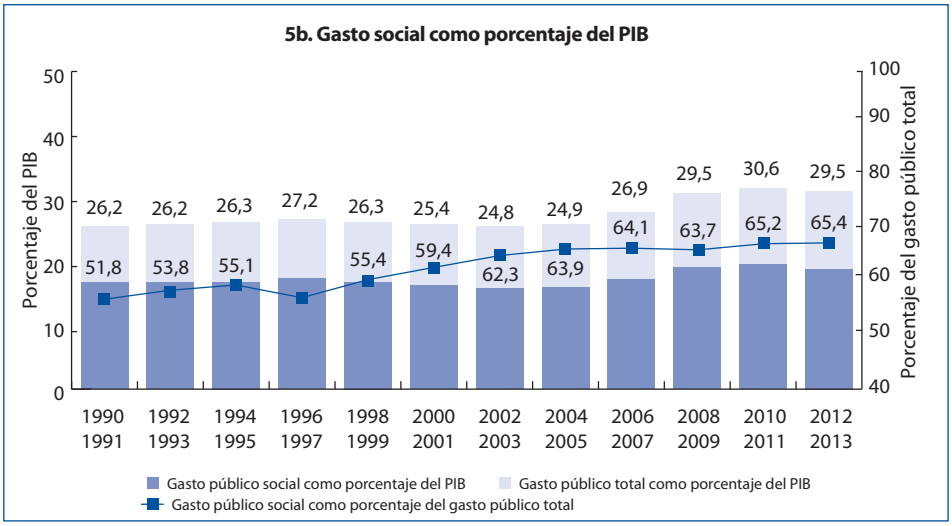


Estimación correspondiente a 19 países de la región.

Fuente: CEPAL Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

6. Integración Sur: http://www.integracionsur.com/americalatina/CumbreALatinaEuropaDclGuadalajara.htm (consulta del 18/04/2015).

Gráfico 5. Pobreza, indigencia, PIB y gasto social en América Latina y el Caribe (cont.)



Promedio ponderado del gasto público de 21 países de la región.

Fuente: CEPAL 2014a: 49 (Base de datos sobre gasto social).

En este contexto, los PTC son concebidos con el propósito de "transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables" (Cecchini y Madariaga, 2011: 5) creando condiciones propicias para que las familias dispongan de más recursos para la educación, nutrición y salud de los hijos y del hogar en su conjunto y, por esta vía, contribuir en consolidar la integración social y el acceso a una mejor calidad de vida en el mediano y largo plazo.

Los PTC representan una innovación importante por dos razones. La primera es que rompen el esquema tradicional basado en el modelo del seguro social, y por tanto en la seguridad contributiva, alentando indirectamente el debate sobre la introducción de los derechos sociales universales vinculados con la ciudadanía (Tassara, 2015). La segunda es que introducen la corresponsabilidad de los beneficiarios con el propósito de mejorar los niveles de educación, salud y alimentación y aumentar el capital humano.

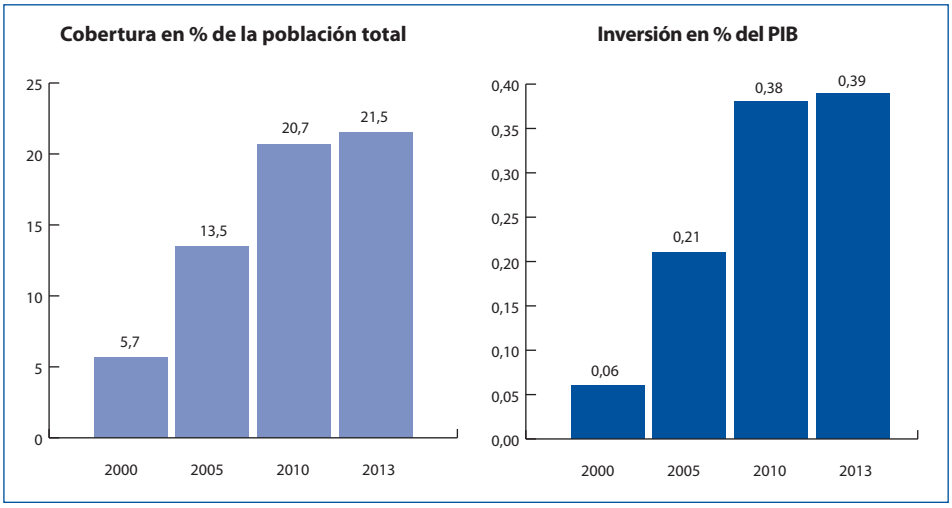
Se presenta así una discontinuidad con los Fondos de Inversión Social de finales de los años ochenta y principios de los noventa, financiados por el Banco Mundial y el BID, y basados en un enfoque de emergencia orientado a paliar los efectos sociales de la crisis de la deuda y las mencionadas políticas de ajuste estructural (Chiodi, 2015: 2).

Los primeros PTC arrancan en Brasil[7] (1995), México (1997), Ecuador y Honduras (1998), Colombia, Costa Rica y Nicaragua (2000). Conforme a la CEPAL, en 2013 estos programas

7. Las primeras experiencias se realizaron en los municipios de Campinas, Ribeirão Preto y Santos, en São Paulo, y en Brasilia (Bolsa Escuela).

operaban en veintiún países de América Latina y el Caribe[8] con una cobertura de más de treinta 30 millones de familias, equivalentes a unos 127 millones de personas. Según la misma fuente, entre 2000 y 2013 han aumentado progresivamente tanto su cobertura, que ha pasado del 5,7% al 21,5% de la población total, como la inversión, que ha aumentado del 0,06% al 0,39% del producto interno bruto (PIB) de los países de la región.

Gráfico 6. Cobertura e inversión en los PTC en América Latina y el Caribe



Estimación correspondiente a 21 países de la región en los que operaban los PTC en 2013.

Fuente: Base de datos CEPAL de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. http://dds.cepal.org/bdptc/ (consulta del 30/03/2015

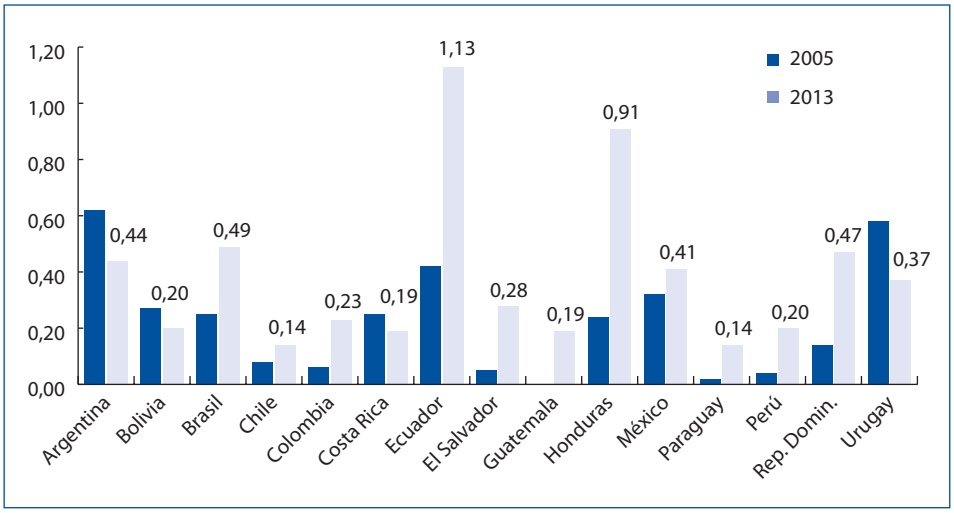
Los PTC son bastante heterogéneos: por un lado, responden a las diversas trayectorias históricas y caracterizaciones sociales de cada país y, por otro lado, reflejan distintas coyunturas y prioridades políticas y económicas.

Esta diferenciación abarca también el nivel de gasto y la cobertura. El gráfico 7 ilustra la inversión social, en la que en 2013 se destaca Ecuador como el país con el mayor porcentaje respecto al PIB (1,13%), seguido por Honduras (0,91%), Brasil (0,49%) y República Dominicana (0,47%).

Por otro lado, en el gráfico 8 se observa que once países han cubierto el 100% de la población indigente, mientras que en relación a la población en situación de pobreza, solo Uruguay, Argentina y Brasil tienen una cobertura universal. Ecuador es uno de los pocos países en los que el crecimiento económico ha avanzado en paralelo con la reducción de la indigencia y el desempleo (Fundación Capital, 2012: 13).

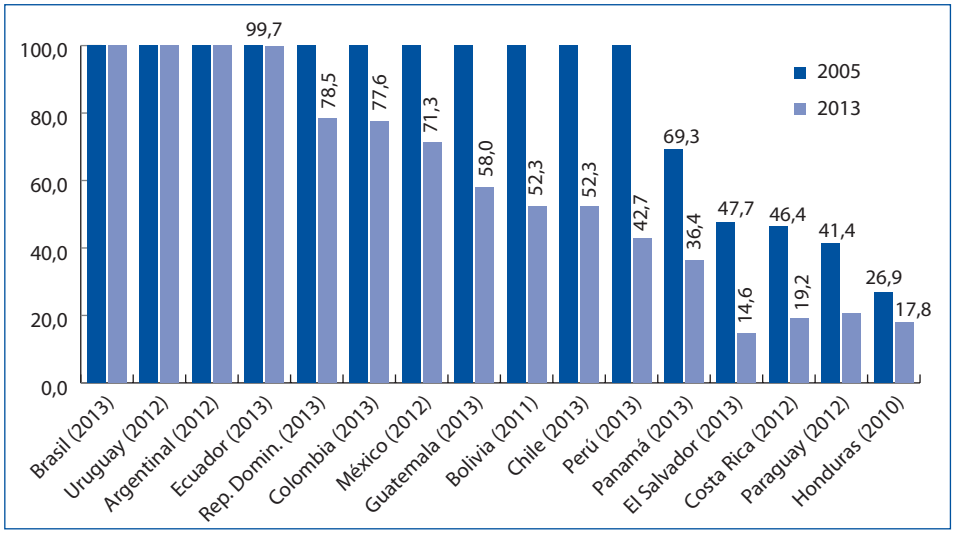
8. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la División de Desarrollo Social de la CEPAL: http://dds.cepal.org/bdptc/ (consulta del 06/03/2015).

Gráfico 7. Inversión en los PTC (% PIB)



Estimación correspondiente a 15 países de la región.
Fuente: Base de datos CEPAL de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. http://dds.cepal.org/bdptc/ (consulta del 30/03/2015).

Gráfico 8. Cobertura de los PTC (% indigentes y pobres)



Estimación correspondiente a 16 países de la región.
Fuente: Base de datos CEPAL de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. http://dds.cepal.org/bdptc/ (consulta del 30/03/2015).

Más allá de las diferencias existentes entre los distintos países, en el cuadro siguiente se sintetizan los elementos comunes de estos programas en lo referente a ítems como la estructura básica, las condicionalidades requeridas, la unidad de intervención y la selección de los destinatarios.

Cuadro 1. Elementos comunes de los PTC en América Latina y el Caribe

La estructura básica consiste en la entrega de recursos a familias en situación de pobreza o indigencia que tengan hijos menores de edad y cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (definidas "condicionalidades"). Los recursos son monetarios (transferencias) y, a veces, están complementados por aportes de otro tipo (suplementos alimenticios, mochilas con útiles escolares, etc.).

Las condicionalidades se relacionan con las áreas de educación, salud y nutrición. Entre los compromisos más comunes se encuentran la asistencia de los niños a un porcentaje mínimo de clases, la realización de visitas y otras actividades en los centros de salud, y la participación a charlas y consejerías de orientación en diversos temas.

La unidad de intervención es la familia, con énfasis en niños, niñas y jóvenes en edad escolar. Sin embargo, algunos programas cobijan también a desempleados, personas con discapacidad y adultos mayores. Normalmente las receptoras de las transferencias son las madres, bajo el supuesto —avalado por múltiples estudios e investigaciones— que tengan más propensión a utilizar los recursos para mejorar el bienestar de la familia y de sus hijos. Asimismo, las madres se responsabilizan del cumplimiento de las condicionalidades y, a veces, actúan como promotoras de los programas.

Otro aspecto común es la utilización de criterios para la selección de los destinatarios, generalmente basados en la focalización geográfica y en los métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida.

Fuente: Tassara, 2014: 12-13.

Los casos más conocidos son el programa Oportunidades[9] en México y Bolsa Familia en Brasil, que también se caracterizan por el alto número de beneficiarios, con 6,5 y 13,8 millones de familias, respectivamente. Según Tassara (2014a: 13-14):

> *"El programa Oportunidades cuenta con el sistema de evaluación más consistente, ha sido respaldado con préstamos de varios miles de millones de dólares por el Banco Mundial y [ha inspirado otros programas que se están llevando a cabo] en [muchos] países de América Latina, Europa y Asia, donde el mismo banco apoya su implementación con recursos financieros y asistencia técnica. Además, Michael Bloomberg, alcalde de Nueva York, viajó personalmente a México en 2007 para estudiar esta experiencia, que en la actualidad, después de haber sido adaptada a otro contexto, se aplica en Brooklyn con recursos de la Fundación Rockefeller y otros donantes".*

9. Este fue el nombre del programa entre 2001 y 2014, que entre 1997 y 2000 se denominó Progresa y actualmente Prospera.

Algunos analistas critican los PTC por no encarar temas de fondo como la reforma sustantiva del mercado laboral, la redistribución equitativa del ingreso, y la creación de sistemas de protección social más amplios e incluyentes. Según Midaglia (2012: 85), por ejemplo, estos programas replantean "las viejas ayudas públicas de perfil asistencial, disimuladas con el barniz del nuevo siglo" y propician "la fragmentación del esquema de provisión de bienes sociales y […] la instalación de programas 'pobres' para grupos 'pobres'".

Pero las evaluaciones y los estudios realizados muestran que los PTC generan impactos positivos relevantes, como, por ejemplo, el crecimiento de tasas de matrícula escolar[10], el mejoramiento de la atención en salud preventiva, y el aumento del consumo y de los ingresos familiares (Rangel, 2011: 1). Igualmente, el BID (2014: 4 y 7) estima que entre 2003 y 2013 alrededor de 96 millones de personas han salido de la pobreza y que el porcentaje de pobres en la región habría sido en promedio 13% mayor en ausencia de los PTC.

En fin, el crecimiento económico y las políticas sociales redistributivas en los últimos años han permitido grandes avances en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, revirtiendo en parte la situación heredada de la "década perdida[11]". Actualmente, además de multiplicar los esfuerzos para la superación de la pobreza monetaria y multidimensional, emerge el crucial desafío de enfrentar los problemas de segmentación social y de desigualdad que caracterizan a las sociedades latinoamericanas.

A lo largo de los últimos diez o quince años:

> *"[estos programas] han alcanzado una importante visibilidad en el debate sobre las políticas de reducción de la pobreza, tanto en el contexto regional como internacional, en gran medida gracias a la promoción por parte de organismos como el Banco Mundial y el BID, y a la constitución de foros multilaterales de intercambio de experiencias y buenas prácticas, como la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) en el marco de la Organización de los Estados Americanos"* (OEA) (Cecchini y Madariaga, 2011: 10).

A pesar de su madurez, siguen existiendo algunos temas que son objeto de discusión entre los expertos y en las entidades ejecutoras de los PTC. Entre ellos: (1) el efectivo nivel de articulación de estos programas con los sistemas de protección social; (2) la configuración de las estrategias de egreso de los beneficiarios; (3) el diseño y el funcionamiento de la institucionalidad de soporte; (4) las fuentes de financiación y su relación

10. Sin embargo, no existen evidencias empíricas concluyentes que vinculen a los PTC con aumentos en el capital humano, porque una mayor participación en el sistema educacional no produce necesariamente dichos aumentos. Para establecerlo sería necesario utilizar indicadores asociados al rendimiento escolar.
11. Término empleado para describir la crisis económica y social sufrida en América Latina durante los años ochenta, que en algunos países continuó hasta bien entrada la década siguiente.

con la política fiscal; (5) la articulación diferenciada de los programas en los contextos rurales y urbanos, y (6) las características más apropiadas de un sistema permanente de monitoreo y evaluación.

Con respecto a los primeros dos temas, la clave parece ser la definición de objetivos claros y la articulación con sistemas de protección social integrados, ya que "los PTC han llegado a poblaciones históricamente excluidas de la protección social. Sin embargo, las personas pueden llegar a graduarse de determinados programas, pero no por ello se desprenden de su derecho a la protección social" (FAO, 2010: 8). Lo anterior requiere la existencia de un alto nivel de estabilidad institucional y de consenso social, para asegurar continuidad en el largo plazo y evitar que los PTC sean iniciativas esporádicas de un gobierno determinado y se afirmen como una política pública financiada con recursos ordinarios del presupuesto nacional.

En lo referente al tercer tema, en los últimos años han sido creados ministerios de desarrollo social en muchos países, con la finalidad de coordinar programas y prestaciones no contributivas y, a veces, de desempeñar una función más global en la armonización del conjunto de las políticas sociales. En varios países existen también mesas interinstitucionales de coordinación y, en algunos casos, fueron creados "súper ministerios" *ad hoc* con un papel de coordinación de los otros ministerios sectoriales (Chiodi, 2015: 5).

El tema del financiamiento de los PTC es especialmente sensible debido a sus implicaciones con las políticas fiscales. Inicialmente, casi todos los programas fueron financiados con recursos de cooperación internacional para el desarrollo y préstamos del BID o del Banco Mundial. Con el paso del tiempo se evidenció la necesidad de asegurar más estabilidad —temporal, institucional y financiera— a los programas y, por ende, contar con los recursos provenientes del presupuesto nacional. Sin embargo, sigue dándose una fuerte discusión sobre los costos de inversión social originados por los PTC y algunos sostienen la necesidad de predefinir más estrictamente el tiempo máximo de permanencia en estos programas.

El quinto tema de discusión corresponde a la articulación diferenciada de los PTC en los contextos rurales y urbanos. De hecho, mientras algunos programas (como, por ejemplo, los de México, Perú y la mayoría de los países centroamericanos) nacieron con un énfasis especial hacia las zonas rurales, gran parte de ellos trataba de manera indiferenciada a los pobres urbanos y rurales. Al respecto, Martha Rangel (2011: 26-27) afirma que: "Los resultados de las investigaciones sobre los efectos de los PTC muestran una tendencia a obtener mayores resultados en sectores rurales que urbanos, tanto en materia de ingreso, pobreza y demanda de servicios educativos" y explica esta situación con los bajos niveles de participación de la población rural en el sistema educativo, que ofrecen la oportunidad de aprovechar un rendimiento marginal superior. En la actualidad, el debate se centra en las distintas características de los pobres

urbanos y rurales y en la necesidad de abordar de manera diferenciada la implementación de los PTC en los territorios respectivos.

Finalmente, se considera imprescindible disponer de sistemas de monitoreo y evaluación muy sólidos y estructurados, que permitan profundizar el análisis de los efectos de los PTC en relación con los programas y acciones que integran el sistema de protección social de cada país (Cecchini y Martínez 2011: 160-162; Tassara 2014: 14).

3. Estado del arte de la medición de impacto

Los métodos más empleados para medir el impacto de los PTC son las evaluaciones experimentales o cuasiexperimentales, en las cuales se comparan dos grupos (uno de beneficiarios y uno de control) con similares características socioeconómicas, para establecer el grado de afectación del programa. En algunos estudios se han empleado también metodologías cualitativas para comprender más en profundidad los procesos respectivos (Acción Social y DNP, 2010; Fundación Capital, 2012; IFS, 2009).

Se asume que las familias beneficiarias experimentan incrementos en el uso de los servicios sociales, que a su vez se traducen en mejorías a nivel educativo, de salud y nutricional. También se espera que los programas incidan en otros aspectos como la generación de ingresos, la inserción laboral, la disminución del trabajo infantil y el empoderamiento de las mujeres (Cecchini y Madariaga, 2011: 118).

Las evaluaciones realizadas en la región no arrojan resultados contundentes sobre el aumento de las capacidades humanas, si bien denotan avances en objetivos intermedios como acceso a la escuela y servicios de salud (Zárate *et al.,* 2012: 26). Al respecto, hay que advertir que para conseguir objetivos en términos de desarrollo humano es necesario contar con una firme voluntad política y el respaldo de un sistema de protección amplio, inclusivo e integral.

Según la CEPAL, en América Latina las transferencias cubren cerca de un 10,3% del ingreso per cápita de las familias usuarias. Otra manera de ilustrar los efectos de los PTC es midiendo el porcentaje que representan las transferencias monetarias comparándolas con la línea de pobreza o indigencia en cada país. De lo cual se desprende que en las áreas rurales estas transferencias equivalen a un 12% a los ingresos de las familias en condición de indigencia y 7% de las familias en situación de pobreza. En las áreas urbanas el porcentaje es, respectivamente, de un 11% y un 5% (Cecchini y Madariaga, 2011: 124-125).

También se puede estimar el impacto de los PTC sobre los ingresos comparando el monto de la transferencia con el déficit mensual de recursos de las familias. Por lo general, este recurso monetario no supera un tercio del déficit de ingreso de la población

indigente. Sin embargo, algunos programas, como Bolsa Familia y Oportunidades, llegan a superar en un cien por ciento el déficit de recursos de la población mencionada.

Las repercusiones de las transferencias monetarias son más evidentes en la brecha de pobreza y la severidad de la misma. Los efectos positivos se observan donde los PTC tienen una cobertura más amplia y el monto monetario de las transferencias es más alto, como por ejemplo en los casos de Argentina (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012), Brasil (Robles y Mirosevic, 2013), Ecuador (Naranjo Bonilla, 2013) y México (Valencia Lomelí *et al.,* 2013). Contrariamente, en los países donde la cobertura y el monto son inferiores, no se detectan avances relevantes en la superación de la pobreza. Se estima que unos pocos PTC han incidido en la reducción de la desigualdad y la redistribución de la riqueza, pero los resultados de las evaluaciones siguen siendo disimiles y no concluyentes (Cecchini y Madariaga, 2011: 126).

Como se ha mencionado, el aumento en el consumo es un resultado esperado en los PTC, y en efecto, las evaluaciones realizadas en Brasil, Colombia, México, Nicaragua y Paraguay (Cecchini y Madariaga, 2011: 142) indican que el consumo de los hogares aumenta debido a las transferencias recibidas. Esto se nota particularmente en la compra de alimentos y vestuario para los niños y las niñas. Lo anterior pudo ser influido también por las charlas incorporadas en algunos programas, demostrando efectos positivos en la conducta de los usuarios. Por ende, parece oportuno fortalecer las acciones educativas en este y otros ámbitos, como por ejemplo la seguridad alimentaria.

Algunos estudios han intentado establecer el papel desempeñado por las transferencias respecto a otras variables como la generación de ingresos, la inserción laboral, el trabajo infantil y el empoderamiento de las mujeres.

A pesar que en varios PTC se han activado iniciativas de enganche laboral, en general estos no tienen mucho éxito en integrar a sus usuarios en el mercado del trabajo formal de manera sostenible (Cecchini y Madariaga, 2011: 145-149). Hay factores estructurales que no pueden ser resueltos solo con la implementación de los PTC, sin tener en cuenta la heterogeneidad de la población y sus necesidades. Entre las conclusiones a las que se han llegado sobre la inserción laboral y la generación de ingresos, se observa la imperiosa necesidad de diversificar la capacitación y la formación profesional, en particular de las personas en situación de desempleo (CEPAL y OIT, 2014: 20-22).

Por otro lado, se ha discutido mucho sobre los riesgos que pueden presentarse con los incentivos económicos al desestimular la participación laboral de los adultos. Sin embargo, no hay evidencia empírica concluyente al respecto, tal como pueden dilucidar las evaluaciones de impacto realizadas en Colombia (UTESI, 2006 y 2012; CNC, 2011; World Bank, 2014). Teniendo en cuenta también los resultados de otros estudios, se deduce que, debido a que las transferencias son de pequeña cuantía y no cubren el déficit de ingresos de los más necesitados, estos siguen buscando trabajo independientemente de los recursos recibidos (Chiodi, 2015: 4; CEPAL y OIT, 2014: 19).

Los impactos de los PTC observables en el trabajo infantil son variables y la tendencia apunta a que las familias beneficiarias facilitan la asistencia escolar de sus hijos sin abandonar por completo la opción de seguir percibiendo el ingreso producido por los menores.

Las mediciones hechas en cuanto al empoderamiento de las mujeres indican efectos positivos. En programas como Oportunidades de México, Bolsa Familia de Brasil y Chile Solidario, los estudios señalan que las usuarias han mejorado su bienestar e incrementado su autoestima, su rol de liderazgo en la comunidad y el poder de decisión en el hogar (Chiodi, 2015: 4; Veras Soares, *et al.,* 2010). Al igual que en otras variables, los efectos de los PTC no pueden ser completamente aislados y los progresos o retrocesos en diversos aspectos sociales, económicos y culturales dependen de la interacción de múltiples factores.

Escobar Latapí y González de la Rocha (2005), Molyneux (2009), Veras Soares *et al.* (2010), CEPAL (2013c: 60-68) y otros resaltan que las mujeres, al ser las responsables de cumplir con las condicionalidades y al interactuar con la burocracia implicada en la implementación de los PTC, son vulnerables a la reproducción de inequidades de género. Desde esta perspectiva, se ha criticado mucho la instrumentalización de las mujeres en el cumplimiento de las condicionalidades y la debilidad (o ausencia en algunos casos) en la adopción de un enfoque de género que realmente las posicione como sujetos activos de derecho.

Otros de los problemas identificados son la escasa consideración de la sobrecarga laboral, sea esta remunerada o no, que muchas mujeres lidian cotidianamente, así como la destinación de su tiempo libre para el cumplimiento de las condicionalidades. Sobre este tema Chiodi (2015: 12-13) señala que

> *"Se intenta ampliar la red de los servicios socioeducativos, tanto en la perspectiva de consolidar los derechos de la infancia como para aliviar a las mujeres de las pesadas incumbencias relacionadas con el cuidado y la educación de los hijos, abriendo así más espacios y oportunidades para ellas en el mercado laboral. Como es sabido, las carencias del Estado de bienestar en este ámbito sobrecargan especialmente a las mujeres de las familias más pobres"* [traducción del autor].

En todo caso, las estadísticas existentes en la región indican que las mujeres trabajan más horas que los hombres, sin mencionar las labores domésticas que muchas están compelidas a realizar por razones culturales. "Las mujeres y niñas aportan el 70% de este trabajo no remunerado y son pobres en términos de tiempo. Las mujeres pobres son doblemente pobres: en términos de ingresos y de tiempo" (Cecchini y Madariaga, 2011: 152). En el caso colombiano, se observa, por el contrario, que la participación en el programa Familias en Acción impacta positivamente sobre la inserción laboral femenina en las áreas urbanas.

Capítulo 2. Caso Brasil

1. Introducción

Este capítulo tiene el objetivo de analizar las reglas de graduación y las estrategias de egreso de los principales programas de lucha contra la pobreza en Brasil, en el marco de las políticas sociales vigentes. Al respecto, hay que señalar que el país cuenta con varios indicadores que se utilizan para acompañar la graduación de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas (PTC), pero se hace necesario revisarlos a la luz de los cambios ocurridos en el sistema estadístico nacional, y especialmente en las encuestas de hogares[12]. Con este propósito, se aborda el análisis del sistema de protección social y los avances logrados en los últimos años en la inclusión de los grupos más desaventajados a través del Plan Brasil Sin Miseria, que apunta específicamente a su inserción productiva.

En los últimos años Brasil ha pasado por grandes transformaciones en los ámbitos económico, sobre todo mediante una extraordinaria generación de empleos formales, y social. A pesar del avance logrado en 2004, con la unificación de varias acciones en el Programa Bolsa Familia, fue con el Plan Brasil Sin Miseria, implantado en 2011, que el país avanzó de forma contundente en la superación de la extrema pobreza. Y su lanzamiento fue posible gracias a los avances previamente logrados en la asistencia social y en la gestión de la información, a los cuales se sumaron acciones en el área de la salud, la educación y el desarrollo agrícola.

Desde hace tiempo estaba claro que el país avanzaría en el diseño e implementación de un programa transversal solo cuando se hubiera perfeccionado cada acción temática realizada previamente. El presente documento indaga cuáles fueron las características de ese proceso y cuál es el *statu quo* de las principales políticas públicas vigentes, sin olvidar los déficits sociales y las desigualdades regionales que siguen existiendo y que se manifiestan en un coeficiente de Gini que, a pesar de las conquistas de los últimos años, continúa próximo a 0,500.

12. Por otro lado, no hay que olvidar que en Brasil la discusión sobre las estrategias de egreso nunca tuvo mucho espacio. Esto se debe a tres razones principales: la percepción de la pobreza como una cuestión estructural, la dificultad de medir claramente el impacto de las acciones realizadas, y la resistencia de los beneficiarios —o sea un cuarto de la población nacional— que identifican el tema con la posible terminación de los PTC.

Al respecto, se podría pensar que la simple multiplicación de las oportunidades laborales sería suficiente para que los beneficiarios de los PTC salgan de su condición de pobreza. No obstante, se necesita también asegurar las bases psicosociales y las capacidades necesarias para que las personas sepan aprovecharlas. De la misma forma, hay que mirar a las limitaciones que impone el mercado de trabajo, principalmente con las elevadas tasas de rotación de la mano de obra, que acaban generando volatilidades de ingreso para las familias.

Las reglas del Programa Bolsa Familia todavía se basan en el ingreso declarado por las familias al momento de la inscripción. Después de una larga discusión, en 2011 se adoptó una línea de extrema pobreza monetaria, pero siempre reiterando la necesidad de utilizar, tanto a nivel estadístico como en el diseño de las políticas, también criterios multidimensionales que tuvieran en cuenta el acceso a los servicios públicos. Por ende, lo anterior genera posibles alternativas en lo referente a las estrategias de egreso y a las políticas públicas, que en Brasil son muy capilares y cubren varias poblaciones (indígenas, comunidades tradicionales, etc.) en distintos aspectos (educación, salud, trabajo, etc.).

Al mismo tiempo, es importante resaltar que la formulación de estrategias de egreso de los PTC solo tiene sentido si se contempla un esfuerzo estratégico del Estado a largo plazo. A mediano plazo se trata más bien de crear las condiciones propicias para que los más vulnerables tengan acceso a servicios públicos de buena calidad y, al mismo tiempo, puedan visualizar sus derechos garantizados constitucionalmente. Lo anterior, teniendo en cuenta que siempre existe la posibilidad de que cierto número de familias, graduadas o hasta de clase media, puedan sumergirse nuevamente en una situación de pobreza por distintos motivos.

Después de esta breve introducción, la segunda parte del documento presenta los principales programas y acciones federales de lucha contra la pobreza extrema. Sigue la revisión analítica de las dificultades estructurales relacionadas con la implementación de estrategias de egreso integrales. La cuarta parte describe algunas bases de datos que pueden servir para generar indicadores útiles para evaluar el cumplimiento de las metas de lucha contra la pobreza. Finalmente, la última parte introduce orientaciones y sugestiones para asegurar una agenda de reducción de la pobreza como paso fundamental para un avance efectivo de la situación social brasileña.

2. Programas y acciones gubernamentales

Las políticas públicas llevadas a cabo en Brasil en este siglo han tenido una amplia incidencia sobre la consolidación de un modelo de desarrollo económico con inclusión social. En particular, los avances logrados en la última década fueron muy relevantes, permitiendo sacar a 28 millones de personas de la pobreza y empujar otros 36 millones

hacia una condición de clase media. Pero todavía quedan unos 16 millones de personas en la extrema pobreza, o sea una especie de "núcleo duro" que padece históricamente graves brechas educacionales, sanitarias y laborales.

El Plan Brasil Sin Miseria impulsado por el Estado tuvo un amplio apoyo en la sociedad. Las dificultades eran enormes: se necesitaban ingentes recursos y la inclusión social y productiva era de difícil implementación, puesto que no se pueden cambiar los procesos sociales ni elevar el capital humano de millones de personas de un día para el otro.

De esa forma, la decisión —tomada en 2011— de instalar más Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS) y Centros de Referencia Especializados de la Asistencia Social (CREAS) y de construir las Unidades Básicas de Salud (UBS) y guarderías en las áreas con mayor densidad de población pobre, buscaba revertir ese déficit de acceso a los servicios públicos. Del mismo modo, la búsqueda activa demostraba un cambio de actitud de fondo: en lugar de esperar que los más pobres pidieran ayuda, se decidió que el Estado tenía que buscar a esas personas, ello porque esos grupos a menudo ni siquiera tienen información o recursos para inscribirse en un programa social.

Según la ministra de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Tereza Campello, y la coordinadora del Plan Brasil Sin Miseria, Ana Fonseca, una tarea prioritaria era cambiar la actitud de los funcionarios públicos que no estaban capacitados para atender a los pobres. Al respecto, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) cumplió un papel decisivo para ayudarlos en esa misión, tanto con la formación como con la preparación de materiales informativos.

Respecto a los servicios no monetarios ofrecidos por el Programa Bolsa Familia, es necesario destacar las acciones de naturaleza socioasistencial que realiza la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS). El Plan Brasil Sin Miseria incluía también acciones que buscaban facilitar el ingreso de la población más pobre a empleos formales para tener acceso a servicios odontológicos y oftalmológicos (*Brasil Sorridente* y *Olhar Brasil*, respectivamente).

Al respecto, vale la pena subrayar la importancia de contar con una información adecuada sobre el grupo meta. No se trata apenas del conocimiento de la distribución espacial de la extrema pobreza sino también de la identificación de las habilidades de los ciudadanos excluidos y de la capacidad de dialogar con ellos. El cambio de la postura del Estado es fundamental: no es suficiente ser un agente calificado si no se conoce el territorio y su gente. En países con profundas desigualdades sociales, es usual que los funcionarios públicos hagan más profundo ese distanciamiento, de modo que la reversión de ese panorama no es tan simple, inclusive por la resistencia de algunos. Esa resistencia se percibe desde los reclamos de desvíos de funciones laborales ("no me pagan para eso") hasta la falta de compromiso ("de nada sirve ayudar a esa gente"), pasando por la visión común de que el Estado les ofrece dinero para que no trabajen.

Ya que en 2014 el costo del Programa Bolsa Familia alcanzó los R$ 27.000 millones (algo como 9.000 millones de dólares estadunidenses), es común que ese valor sea comparado con otras cifras para sacar conclusiones positivas o negativas. Así, por ejemplo, si se compara con los R$ 190.000 millones de la exoneración de la planilla de salarios[13], contemplada para más de cincuenta sectores económicos en 2014, el valor parece irrisorio. Sin embargo, los críticos afirman que si al valor del programa se suma la inversión en seguro de desempleo[14], abono salarial[15], calificación profesional, seguridad social, el gasto social es absurdamente elevado. También plantean que el salario mínimo ya no puede subir más debido a la presión inflacionaria generada por los notables aumentos de los últimos años. Otros compararon el gasto del PBF con la construcción de los estadios para la Copa del Mundo de Fútbol 2014, que alcanzó unos 5.000 millones de dólares.

Según algunos comentaristas, las manifestaciones que ocurrieron en las principales ciudades brasileñas en 2014 reflejaron el descontento de una parte de la clase media, que se considera mal atendida en relación a transporte, salud y educación pública, motivo por el cual tienen que recurrir a los servicios privados. Otros afirman que los que tomaron las calles fueron más bien los habitantes de las periferias urbanas, que no tienen la opción de los servicios privados y dependen del transporte colectivo, hacen largas colas para los servicios médicos y viven en carne propia las debilidades del sistema educacional. Lo cierto es que en Brasil los servicios públicos vienen sufriendo un gran deterioro desde los años setenta.

La creación del Sistema Único de Salud (SUS), fruto de las conquistas constitucionales de 1988, buscaba atenuar ese deterioro. Pero no tuvo mucho éxito. Los médicos, por ejemplo, no querían trabajar en el interior o en las ciudades pequeñas —aunque en el SUS devengaran salarios superiores a la media nacional— porque ganarían mucho más ejerciendo su profesión en los consultorios privados de las grandes ciudades.

13. Desde 2011, varios sectores empresariales fueron favorecidos con la reducción del pago para la seguridad social, que pasó del 20% al 1-10% del salario, dependiendo del sector y del facturado de la empresa. A pesar del carácter temporal de la medida, el sector patronal pide que se mantenga mientras que los sindicatos plantean que se verifique su impacto en la seguridad social.

14. El seguro de desempleo se ofrece para quienes hayan trabajado con registro por un periodo mínimo de seis meses y no sean funcionarios públicos. Este seguro se financia con la recaudación de una alícuota de 0,65% del salario para el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) que los empleadores tienen que contribuir mensualmente, salvo para las microempresas (alícuota cero) y las pequeñas empresas (alícuota progresiva hasta el límite de 0,65%). Anualmente cerca de 8 millones de desempleados reciben de tres a cinco mensualidades del seguro, según la duración del tiempo trabajado. Su valor está comprendido entre 1,0 (cerca de 70% perciben ese valor) y 1,8 salarios mínimos. Como la rotación entre puestos de trabajo es muy alta, se establece que entre una solicitud de la transferencia de seguro desempleo y otra debe haber un intervalo mínimo de 18 meses.

15. El Programa de Abono Salarial está adscrito al FAT (ver nota anterior) y provee anualmente un salario mínimo a los trabajadores que en el año anterior hayan ganado menos de dos salarios mínimos mensuales y sean debidamente inscritos desde hace más de cinco años. El mismo fue creado para compensar los bajos salarios, pero como en los últimos años se generaron 20 millones de nuevos puestos (cuyo 80% habían obtenido retribuciones de hasta dos salarios mínimos), el programa aumentó notablemente su cobertura y su costo, generando las críticas del Ministerio de Hacienda y del sector patronal.

En la educación, los municipios están sujetos a la ley de responsabilidad fiscal y a la contratación anual. Por lo anterior, los profesores son despedidos en diciembre, al cierre del año escolar, y contratados nuevamente en febrero o marzo. Esa inestabilidad, sumada a los bajos salarios y a la falta de equipamientos, desestimula la calidad de la enseñanza.

En el mundo del trabajo la situación no es muy diferente. La escasa eficiencia del sistema de intermediación laboral manejado por el Estado hizo que las grandes empresas utilizaran agencias privadas o ampliaran su oficina de recursos humanos para seleccionar directamente el personal. Frente a esta situación, el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) integró varias bases de datos (seguro de desempleo, calificación profesional, intermediación) en un sistema único interactivo con la contratación de una empresa privada. En 2010, la gestión de todos esos servicios pasó a una empresa estatal (DATAPREV), que en actualidad enfrenta algunos problemas en el procesamiento de la información.

A continuación, se analizan algunas políticas y programas que son sectorialmente transversales y podrían facilitar la formulación de estrategias de egreso de los PTC a través de la integración de sus componentes, con énfasis en los avances que se lograron y los problemas que se enfrentaron en los últimos años.

Para lo anterior, se le da prioridad a los programas y acciones financiados por el Gobierno federal, que dispone de la mayor cantidad de recursos y tiene más influencia en las otras esferas gubernamentales.

2.1 Programa Bolsa Familia

El Programa Bolsa Familia (PBF), iniciado en 2004, concentró los esfuerzos de varios ministerios para unificar iniciativas que a veces se sobreponían, como por ejemplo la Bolsa Escuela, la Tarjeta Alimentación, la Bolsa Alimentación, Auxilio Gas, Brasil Joven y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI). Esa integración no fue una tarea simple puesto que cada cual tenía grupos objetivos, reglas de funcionamiento y órganos de gestión propios. Después de un tiempo quedó claro que el esfuerzo había valido la pena y el PBF pasó a operar bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía (SENARC) del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

El instrumento que hizo posible ese cambio fue el Catastro Único para Programas Sociales (CadÚnico). Las normas que lo rigen establecen que se puede inscribir en el mismo toda persona cuyo ingreso per cápita mensual no supere medio salario mínimo o pertenezca a un familia con ingreso mensual menor de tres salarios mínimos, mientras que son elegibles para el PBF las familias que tengan ingreso per cápita hasta R$ 140 (cerca de US$ 64 a precios corrientes).

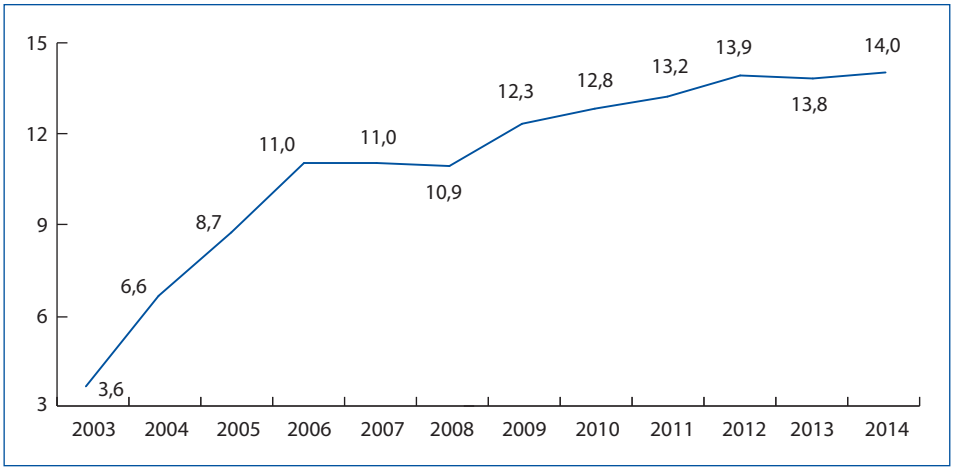
La inscripción en el CadÚnico se basa en una autodeclaración[16] y puede ser realizada en los CRAS, los CREAS o en visitas de asistentes sociales a los hogares. Los inscritos reciben un Número de Identificación Social (NIS) que, si la persona tuvo un empleo registrado, coincide con el número de Programa de Identificación Social (PIS).

El monto de la transferencia otorgada por el PBF varía según la composición del hogar. Las familias que tienen ingresos per cápita de hasta R$ 77 reciben una transferencia básica de este valor y una transferencia variable por cada hijo entre 0 y 15 años matriculado en la escuela (R$ 35) y por cada joven de 16 o 17 años (R$ 42). Las familias cuyo ingreso per cápita se sitúa entre R$ 78 y R$ 154 solo reciben las dos últimas transferencias variables.

Hacia finales de 2011 el Plan BSM introdujo tres medidas que mejoraron la situación de niños y adolescentes: (a) ampliación de tres a cinco del número máximo de hijos que reciben la transferencia variable; (b) introducción de una transferencia para los niños de cero a seis meses, apoyando así una fase fundamental para su crecimiento; (c) adopción de una transferencia para las mujeres embarazadas.

La información del CadÚnico es válida por dos años. Cuando se acerca la fecha para su actualización, el MDS avisa a las familias involucradas por varios canales: correo, mensaje vía celular y comunicados de radio y televisión. Si la familia no actualiza la información, sus transferencias se suspenden hasta que lo haga y, si no lo hace dentro de dos años, los pierde automáticamente.

Gráfico 1. Familias beneficiarias de Bolsa Familia (millones)



Fuente: MDS (http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/linhadotempo (consulta del 10/04/2014).

16. Según el Código Civil, los ciudadanos tienen responsabilidad civil sobre la información que facilitan a las entidades públicas.

Desde 2011, los beneficiarios que logran mantenerse sin las transferencias informan al MDS y salen del PBF. Sin embargo, de necesitarlo pueden acceder nuevamente al mismo de forma automática, sin tener que averiguar si el municipio en donde viven ya alcanzó su cuota máxima de beneficiarios[17]. Esta medida busca agilizar el proceso de reingreso en el programa, pero a menudo la población no confía mucho en su aplicación.

En 2014 el PBF beneficiaba a 14,0 millones de familias. Eso significa que más de una quinta parte de las familias brasileñas recibe un ingreso promedio de US$ 70 mensuales. Teniendo en cuenta la numerosidad de las familias pobres, se estima que lo anterior corresponde a la cuarta parte de los brasileños. Por otro lado, el costo del programa representa solamente un 0,5% del producto interno bruto (PIB).

Mitad de las familias beneficiarias del PBF se ubican en la región Nordeste (50,7%), seguidos de Sudeste (24,8%), Norte (11,3%), Sur (7,6%) y Centro-Oeste (5,6%). Debido a la distribución territorial de la pobreza, los porcentajes de cobertura de la población de cada región son, respectivamente, 27,8%, 42,0%, 8,5%, 14,3% y 7,5%. De lo anterior, resulta que las regiones Nordeste y Norte tienen una elevada incidencia de pobreza. Sin embargo, desde principio del siglo estas dos han sido las regiones que han crecido más a nivel económico, lo que ayuda a entender otro factor que influyó en la reducción de la pobreza en Brasil.

Desde 2008, las personas inscritas en el CadÚnico están exentas de la tasa de inscripción en los concursos públicos, conforme lo definido en el Decreto 6.593 de 2 de octubre de 2008. Desde esa fecha hasta el mes de julio de 2013, 1,22 millones de personas aprovecharon de esa exención (con un máximo de 577.000 en 2012).

Desde 2002 también el programa Tarifa Social de Energía Eléctrica (TSEE) tiene como grupo meta a las familias del CadÚnico. En su última versión, la Ley 12212 del 20 de enero de 2010 establece que los hogares con consumo mensual promedio de hasta 30 kWh de energía tienen derecho a un descuento de 65%. Este descuento disminuye al 40% (entre 31 y 100 kWh) y al 10% (entre 101 y 220 kWh), mientras que las comunidades tradicionales tienen un 100% de descuento hasta un consumo de 50 kWh. También se aplican descuentos si el consumo está relacionado con algún tratamiento médico. En 2013 la TSEE beneficiaba a 9,8 millones de familias de bajo ingreso, o sea el 59,0% de las 16,6 millones de familias inscritas en el CadÚnico.

Las condicionalidades del PBF aplican a educación, salud y asistencia social. Las familias que tengan dificultades en cumplirlas pueden recurrir al apoyo del gestor municipal del programa, los CRAS, los CREAS o los equipos de asistencia social. Pero, si no

17. El MDS define anualmente el número mínimo y máximo de familias beneficiarias en cada municipio. Cuando el municipio ya trabaja con la cuota máxima, el reingreso de familias que dejaron el programa requiere de la revisión de esta cuota.

logran revertir la situación, las transferencias pueden ser bloqueadas, suspendidas o hasta canceladas.

En el caso de la educación, todos los niños entre 6 y 15 años deben estar matriculados y demostrar frecuencia mínima mensual de un 85% de la carga horaria. Los estudiantes entre 16 y 17 años deben tener frecuencia mínima del 75%. La información sobre frecuencia (bimestral) y resultados (semestral) es entregada para que el Ministerio de Educación haga el cruce de la información con la Directiva de Condicionalidades de la SENARC. Según la información disponible, en 2012, el 89,3% de los niños de 6 a 15 años y el 77,6% de los jóvenes de 16 y 17 años obtuvieron la frecuencia necesaria para mantenerse en el programa.

En la salud, las familias beneficiarias se comprometen con el cumplimiento de la tarjeta de vacunación, crecimiento y desarrollo de los niños menores de 7 años. Las mujeres entre 14 y 44 años, si están embarazadas o son madres lactantes, deben realizar el examen prenatal de su salud y del bebé. El Ministerio de Salud envía los resultados del monitoreo a la SENARC. Los datos de 2012 indican que 73,1% de las familias con niños hasta 7 años y mujeres de 14 a 44 años de edad cumplieron con esas condicionalidades.

Los niños y adolescentes de hasta 15 años de edad, en riesgo de trabajo infantil o retirados del mismo por el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), deben asegurar al menos el 85% de asistencia en las reuniones propiciadas por los Servicios de Convivencia y Fortalecimiento de los Vínculos (SCFV). Las secretarías del MDS, o sea SNAS y SENARC, realizan conjuntamente el monitoreo respectivo.

Por otro lado, las principales razones reglamentarias que generan la exclusión de una familia del programa son: (a) existencia de otras transferencias (como la jubilación); (b) aumento del ingreso per cápita; (c) irregularidades señaladas por los órganos de control; (d) sentencia condenatoria definitiva; (e) omisión repetida en el retiro de la transferencia o la actualización periódica de los datos; (f) duplicación de personas; (g) incumplimiento de las condicionalidades; (h) edad superior al límite permitido (en el caso de hijos estudiantes); (i) renuncia voluntaria de la familia.

2.2 Beneficio de Prestación Continuada

El Beneficio de Prestación Continuada (BPC) pagado por el MDS y operado junto al Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), a través de la Secretaría de Asistencia Social (SNAS), utiliza una línea de pobreza distinta a la del PBF. Esta transferencia llega a los ancianos con 65 años o más que tengan un ingreso familiar inferior a un cuarto de salario mínimo y a las personas con discapacidad para el trabajo que no puedan tener una vida independiente. Su valor es de un salario mínimo cada mes, establecido por el artículo 34 de la Ley 10741 del 1º de octubre de 2003. En 2012 la transferencia fue otorgada a cuatro millones de personas, de las cuales el 45% eran ancianos y el

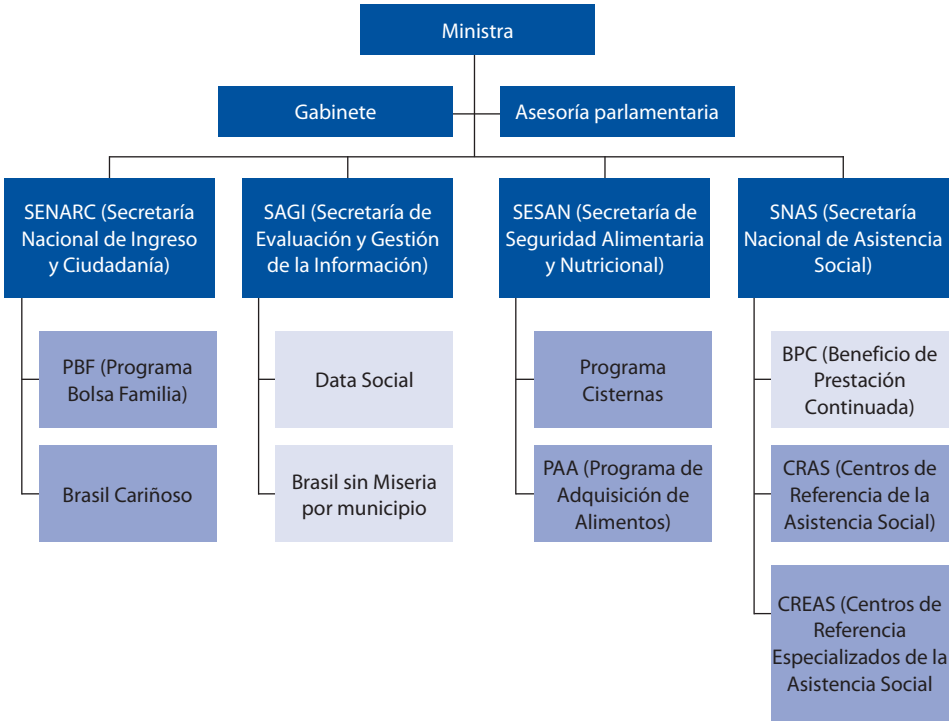
55% personas con discapacidad. Así como en el caso del PBF, está prevista una actualización bianual de los datos.

El BPC tiene un valor mensual elevado. Por ende, en 2012 se gastaron R$ 30.300 millones para el mismo y R$ 20.500 millones para las familias atendidas a través del PBF.

2.3 Brasil Sin Miseria

El Plan Brasil Sin Miseria (BSM) fue lanzado en junio de 2011 y se articula en tres ejes: garantía de ingreso, acceso a servicios e inclusión productiva, acompañados por el enfoque de búsqueda activa. El primer eje busca suplantar el hiato entre el ingreso de las familias indigentes y la línea oficial de extrema pobreza, que fue introducida con el plan. El segundo eje propende por la inclusión social a través de la integración en servicios públicos accesibles a todos. El tercer eje está concebido para permitir que las familias sean incluidas productivamente, sea en los centros urbanos como en las áreas rurales, donde está ubicada cerca de la mitad de las mismas. Finalmente, la búsqueda activa intenta involucrar a quienes no están inscritos en el CadÚnico por motivos como desinformación, exclusión previa, lejanía de los centros urbanos y otros.

Gráfico 2. Organigrama y principales programas del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) en 2014



Fuente: elaboración del autor.

El diseño organizacional del Plan BSM se basó en el aprendizaje de la experiencia ganada con el programa Hambre Cero, iniciado en 2003 con el gobierno de Lula da Silva. El programa estaba adscrito a la Presidencia de la República y tenía amplios poderes de intervención en varios ministerios. Pero, eso no fue suficiente para aumentar la sinergia operativa entre ellos, como por ejemplo en la focalización de los programas. Mientras el Ministerio de Educación utilizaba el identificador Catastro de Personas Físicas (CPF), creado por la Secretaría de Ingreso Federal con fines tributarios, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) aplicaba el Número de Identidad Social (NIS) y el Ministerio de Trabajo y Empleo, el Programa de Integración Social/Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP), del Ministerio de Seguridad Social. Lo anterior ejemplifica el alto nivel de complejidad existente para cruzar información en el sector público.

Esa situación ha cambiado con el Plan BSM, porque la creación de una Secretaría Extraordinaria en el Gabinete del MDS permitió que los técnicos de los tres ministerios pudieran decidir conjuntamente cómo manejar el cruce y la validación de la información y articular la operatividad respectiva. Igualmente, se crearon salas situacionales para mejorar la articulación entre la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), el Ministerio de Desarrollo Agrícola y el Ministerio de Integración, por un lado, y la Secretaría Nacional de Asistencia Social y los Ministerios de Educación y de Salud, por el otro. Lo anterior facilitó el trabajo interministerial y viabilizó una mejor articulación con estados y municipios, que también crearon estructuras parecidas a nivel local. En este marco, las metas del Plan BSM fueron acordadas con los respectivos ministerios para facilitar la coordinación de las actividades y aumentar su impacto.

La capilaridad que ganaron las acciones en cada área demuestra el valor agregado de las políticas transversales basadas en actividades integradas para aumentar el éxito de los programas de lucha contra la pobreza.

2.4 Asistencia social

En Brasil la asistencia social básica tiene como objetivo la prevención de situaciones de riesgo por medio de la adquisición de capacidades y el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios. Su grupo meta es la población caracterizada por situaciones de fragilidad derivadas de la pobreza: ausencia de ingreso, acceso precario a los servicios públicos, débiles vínculos afectivos. En este contexto, se atienden estas necesidades también a través de locales de convivencia y socialización de las familias y de los individuos. Entre las acciones vigentes vale la pena destacar el Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF), el Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV), el Servicio de Protección Social Básica para personas con discapacidad y ancianos, y el Programa Nacional de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (*Acessuas Trabalho*). Este último se refiere a la transferencia de recursos del MDS para que los municipios lleven a cabo actividades de orientación para insertar a las personas

en extrema pobreza en cursos del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y al Empleo (PRONATEC[18]).

En 1993 se aprobó la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS[19]) que organizaba el sector, afirmaba dicha asistencia como derecho del ciudadano y deber del Estado, y —de manera inesperada— incluía entre sus objetivos "la promoción de la integración al mercado de trabajo" (art. 2 punto III). De hecho, este último sigue siendo un propósito muy ambicioso, que requiere de la integración de las políticas de asistencia social con las de empleo, trabajo e ingreso, que están a cargo de distintos ministerios.

En 2005, se creó el Sistema Único de la Asistencia Social (SUAS) con el propósito de consolidar la red de atención socioasistencial, cuya implementación estuvo temporalmente a cargo del Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS) y pasó posteriormente a cargo del MDS[20]. En julio de 2011 fue aprobada la Ley Federal 12435 que reglamentó el SUAS y modificó algunos dispositivos de la LOAS. Con lo anterior, el SUAS pasó a tener un carácter obligatorio para todas las instituciones, una vez que antes servía apenas de orientación para los municipios. Por lo tanto, se trata de un sistema introducido hace poco y está cofinanciado por las tres esferas gubernamentales, a saber: federal, estatal y municipal.

Para garantizar la atención de la población más vulnerable, incluidas las situaciones de inseguridad alimentaria y de los jóvenes en riesgo social, en el SUAS se establecieron los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS), los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS)[21] y las Unidades Básicas de Salud (UBS). A pesar de que todavía no se ha logrado la atención integral deseada, sí se ha avanzado bastante en esa dirección.

En relación a los indicadores de la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), los Censo del SUAS, que clasificaron los municipios según su tamaño[22], levantaron mucha información sobre los CRAS y los CREAS, tanto desde el punto de vista operativo, como en lo referente a los servicios ofrecidos.

En 2014 existían 8.088 CRAS distribuidos en 5.485 municipios (98,5% del total), concentrados principalmente en las regiones Sudeste y Nordeste y en menor medida en las regiones Centro-Oeste y Norte, lo cual es coherente con el número de municipios y la población respectivos.

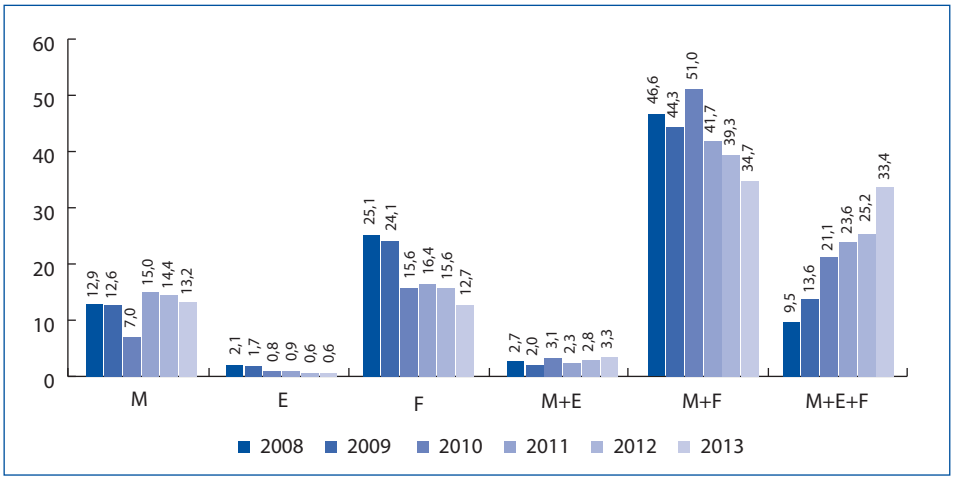
18. Instituido por Decreto 12513 de 26 de octubre de 2011.
19. Ley 8742 del 7 de diciembre de 1993.
20. El SUAS fue creado por la Resolución 130 del 15/07/2005 del CNAS, que aprobó la Norma Operacional Básica de la Asistencia Social (NOB/SUAS).
21. CRAS y CREAS se distinguen porque los últimos tiene como foco especial a la población con derechos humanos violados.
22. Pequeño I: hasta 20.000 habitantes. Pequeño II: de 20.000 hasta 50.000. Mediano: de 50.000 a 100.000. Grande: 100.000 a 900.000. Metrópolis: más de 900.000 habitantes.

Tabla 1. Número de CRAS por tamaño de los municipios (2007-2014)

Tamaño	Año							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pequeño I	1.894	2.455	2.949	3.350	3.771	3.832	3.915	3.998
Pequeño II	790	928	1.006	1.247	1.326	1.365	1.396	1.426
Mediano	399	468	537	657	673	716	742	763
Grande	855	954	1.032	1.205	1.325	1.420	1.438	1.496
Metrópolis	257	269	274	342	380	392	392	405
Total	4.195	5.074	5.798	6.801	7.475	7.725	7.883	8.088

Fuente: MDS, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Gráfico 3. Fuentes de financiación de los CRAS (2008-2013)



Leyenda: M=municipal; E=estatal; F=federal; M+E= municipal y estatal; M+F= municipal y federal; M+E+F= municipal, estatal y federal.

Nota: no se incluyen los porcentajes relativos a los CRAS que no proporcionaron la información requerida.

Fuente: MDS 2014.

En lo que concierne a las fuentes de financiación, el gráfico 3 presenta la situación entre 2008 y 2013. Al respecto, se puede observar que aumentaron bastante los casos de cofinanciación conjunta a cargo de los tres niveles de gobierno, señalizando la importancia de los pactos interinstitucionales finalizados a la asistencia social.

Por otro lado, el 76,5% de los CRAS funciona cinco días por semana y el 23,5% seis o siete días por semana. En relación al tiempo de cobertura, 78,5% de los centros cumple una jornada de ocho horas, el 12,8% entre nueve y doce horas y, en algunas localidades, hay centros que funcionan más de doce hora por día. En la situación opuesta se encuentra el 3% de los CRAS, que opera siete horas por día o menos (MDS 2011).

El Programa de Atención Integral a la Familia (PAIF), que atiende a los sectores más vulnerables, está presente en el 90% de los centros. Más de la mitad de las personas que se inscriben lo hacen por iniciativa propia, un 21,2% lo hace por iniciativa de los asistentes sociales y un 16% se dirige a un CRAS por sugerencia de otros programas o instituciones públicas. El 58,9% de los centros brinda atención también a familias que no cumplen las condicionalidades del PBF.

También los servicios de fortalecimiento de los lazos familiares son muy comunes y se otorgan en el 85% de los CRAS, con énfasis en la atención a los adultos mayores y a los jóvenes (15 a 17 años de edad). Más en detalle, los centros de la región Sur atienden a los adultos mayores en el 81,1% de los casos y a los niños y adolescentes (hasta 15 años) en el 64,1% de los casos. La región Centro-Oeste ofrece menos servicios a los niños y adolescentes. Esta última y la región Sudeste brindan menos atención a los niños y niñas hasta los 6 años (37,7% y 42%, respectivamente). En las regiones Sudeste y Nordeste es menor la frecuencia de atención a personas discapacitadas y adultos mayores (MDS, 2011).

La mayor parte de los centros cuenta con la coordinación municipal del PBF, con los llamados Consejos Tutelares[23] y con servicios de salud. El censo registró menor articulación con los servicios de seguridad pública y con los relacionados con trabajo, empleo e inclusión digital (MDS, 2011).

Por otro lado, los CREAS ofrecen dos tipos de Protección Social Especial (PSE): de mediana[24] y de alta[25] complexidad. Los centros están presentes en todos los estados y el Censo SUAS de 2014 registró 2.372 CREAS municipales y regionales en 2.138 municipios (MDS, 2015). La principal fuente de recursos es el Gobierno federal, de manera exclusiva o combinada con estados y municipios. En el caso de los CREAS regionales, que sirven varios municipios, la participación de los Estados es significativa, sea por medio de transferencias presupuestales, sea por su participación directa en los gastos.

2.5 Educación

Brasil ha dado pasos importantes tanto en la asistencia escolar de niños y adolescentes como en el aumento del promedio de años de estudio, que tiene un impacto relevante en los indicadores asociados al trabajo. Sin embargo, algunos plantean que no se ha dedicado suficiente atención al mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

23. Organizaciones no gubernamentales cuyos miembros son elegidos y tratan de los derechos de los niños y jóvenes.
24. Servicios destinados a las familias e individuos con derechos violados que mantienen vínculos familiares y comunitarios.
25. Situaciones de violación de derechos de personas que además necesitan de una vivienda provisoria afuera de su núcleo familiar.

La aprobación de la Constitución Federal de 1988 originó un amplio debate sobre el papel del Estado en la educación. Según algunos, el sistema educativo tenía que ser manejado exclusivamente por el Estado, según otros tenía que participar también el sector privado. La Ley de Educación Nacional (LDB), reformulada en 1996, logró conciliar ambas instancias. Un cambio importante propiciado por la nueva ley fue la inclusión de las guarderías y el preescolar como primera etapa de la educación básica[26].

Además, entre 1996 y 2005, fue introducida la progresión continuada[27], según la cual el alumno debe obtener las competencias y habilidades previstas en el marco de un ciclo y no en un solo año, mientras que la eventual repetición del año o del examen fue sustituida por clases de refuerzo. Por esta vía se logró disminuir la tasa de repetición. Pero, según algunos analistas, la falta de reprobación incentiva a los alumnos a seguir adelante sin aprender y, en última instancia, propicia el analfabetismo funcional.

En consecuencia, solo un tercio de las escuelas brasileñas han adoptado este nuevo sistema, también por los conflictos que existen entre varios municipios y el Gobierno federal. Los otros problemas radican en la falta de claridad acerca de los contenidos que cada alumno debe aprender y en el compromiso adicional que requiere a los profesores, que son contratados solo por nueve meses al año.

En el contexto universitario, las críticas se centran en la falta de participación de los profesores en la elaboración del proyecto pedagógico y en la ausencia de condiciones efectivas para brindar a los alumnos la recuperación de los contenidos. El tema ha sido esgrimido también por algunos partidos de la oposición, como en la ciudad de Río de Janeiro, donde se ha planteado la eliminación del sistema de la progresión continuada.

La educación básica en Brasil comprende la educación infantil (guarderías y preescolar), dos ciclos de enseñanza fundamental y la enseñanza media. La inversión educativa alcanzó el 5% del PIB en 2010, con una población de 51,5 millones de niños y niñas en la educación básica[28], el 85,4% de ellos en las escuelas públicas gratuitas. Además, había 30,9 millones de estudiantes en la enseñanza fundamental (el 54% en los primeros cinco años, incluida la educación de jóvenes y adultos, y el 46% en los cuatro años del sexto al noveno) y 8,36 millones en la enseñanza media. En la educación profesional estaban matriculados 1,14 millones de jóvenes y en la educación superior 7,47 millones de estudiantes, de los cuales 5,95 millones en las universidades privadas y 1,52 millones en las públicas (INEP, 2010).

26. Entre 1998 y 2001 se amplió mucho la cobertura del sector privado y aumentó levemente la cobertura a cargo del sector público.
27. Que se inspira en el modelo adoptado en Francia, donde se logró reducir el número de repitientes y mejorar la calidad didáctica.
28. Existe también la educación especial de jóvenes y adultos, que pueden cumplir de forma intensiva la enseñanza fundamental y media en en dos años para cada ciclo.

Finalmente, a partir de 2011 se impulsó la difusión de las escuelas que brindan el tiempo completo[29], que refuerza los vínculos con las comunidades y representa una oportunidad para las familias más pobres. Las guarderías estatales y municipales recibían 1,7 millones de niños, de los cuales el 63,5% de tiempo completo. El primer ciclo de la enseñanza fundamental cubría 3,6 millones, con apenas el 9,2% en tiempo completo; en el segundo ciclo había 24,2 millones de estudiantes y el 12,4% de tiempo completo; en la enseñanza media, 7,1 millones y solo el 4,3% de tiempo completo. Los datos anteriores se refieren al Censo Escolar de 2013 (DOU, 2013) y revelan que existe la necesidad de expandir la cobertura de la enseñanza de tiempo completo, permitiendo de paso una inserción laboral menos precaria para las madres con hijos.

Al mismo tiempo, sería necesario aumentar la calidad de la enseñanza, valorizando el salario y la continuidad laboral de los docentes. Por último, se subraya la relevante cobertura ofrecida por los municipios en lo referente a las guarderías (63,1% de los alumnos) y al segundo ciclo de la educación fundamental (74,2%).

2.6 Salud

El Sistema Único de Salud (SUS), instituido por el artículo 196 de la Constitución Federal de 1988, establece que la salud es un "derecho de todos" y un "deber del Estado", introduciendo así un criterio de acceso universal y gratuito que antes era garantizado solamente a los trabajadores con registro.

En este contexto, el programa Salud de la Familia[30] introdujo nuevos equipos multiprofesionales organizados en Unidades Básicas de Salud (UBS) y encargados de la cobertura de entre 3.000 y 4.000 habitantes cada uno. Trabajando hacia la prevención, recuperación y manutención de la salud de esas comunidades, estos equipos lograron proporcionar un mejor servicio a la población asistida.

Las UBS están compuestas por un médico de familia, un enfermero, un auxiliar en enfermería y seis agentes comunitarios de salud, y pueden incluir también un dentista, un auxiliar de odontología y un técnico en higiene dental. Lo anterior se configura como la puerta de entrada a un sistema jerarquizado y regionalizado, donde el conocimiento del territorio de actuación permite una asistencia integral, permanente y de buena calidad.

Según el Ministerio de Salud (DATASUS, 2013), en 2012 las UBS eran 43.000. Por su parte, los Equipos de Salud de la Familia (ESF) son más de 34.000 y están distribuidos en 5.319 municipios (95,5% del total). Los Centros de Atención Psicosocial llegan más

29. Que a veces incluye modalidades complementarias a las clases, como actividades deportivas, artísticas, agrícolas, etc.
30. El anterior Programa de Agentes Comunitarios de Salud contaba con más de 200.000 operadores en comunidades rurales y periferias urbanas.

de 2.000 unidades y se ubican en 1.357 municipios (24,4%). El programa Farmacia Popular, que distribuye gratuitamente medicinas a la población, cuenta con 546 unidades situadas en 432 municipios (7,8%).

En términos de recursos, los datos más recientes revelan que del total de R$ 54.100 millones, el 24,6% fue destinado a la atención básica, el 65,5% a media y alta complexidad y 3,7% a la asistencia farmacéutica. Es importante destacar que el SUS maneja un índice de desempeño que permite evaluar el acceso y la calidad de los servicios ofrecidos en cada municipio.

Con la implantación del SUS se logró la unificación de un sistema, que anteriormente era manejado por varios ministerios y la descentralización de su operatividad. De ese modo, la gestión dejó ser de responsabilidad exclusiva del poder ejecutivo federal y se involucraron también estados y municipios. Se amplió además el número de beneficiarios, que pasó de 30 a 190 millones, 80% de los cuales tienen acceso a los servicios de salud exclusivamente a través del SUS. Según el Ministerio de la Salud, el nuevo sistema cuenta con una red de 6.100 hospitales afiliados, 45.000 unidades de atención primaria y 30.300 ESF. El sistema realiza anualmente 2.800 millones de procedimientos ambulatorios, 19.000 trasplantes, 236.000 cirugías del corazón, 9,7 millones de ciclos de quimioterapia y radioterapia y 11 millones de internaciones. Algunas acciones son de amplio conocimiento por parte de las comunidades: Servicio de Atención de Urgencia (transporte), Política Nacional de Atención a la Mujer, de Humanización del SUS y Salud del Trabajador, además de los programa de vacunación masiva para los niños y adultos mayores y la distribución de medicinas.

En contrapartida, el SUS es criticado por el alto costo total[31] y la baja cobertura gratuita en las áreas más pobres. Sumando la actuación del sector privado (planes de salud) con la correspondiente al sector público, se estima que el gasto total en salud llegue al 8,4% del PIB.

Por otro lado, hay que destacar el empeño del Gobierno federal con el programa Más Médicos, que fue concertado con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y busca llenar la deficiencia de atención que existe en municipios con mayor vulnerabilidad social y Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI), en donde —a pesar de los salarios elevados— solo pocos médicos se postulan para llenar los cupos vacantes. Así, hasta marzo de 2015, el programa contrató a 1.846 médicos brasileños y unos 12.600 en el exterior para ubicarlos en 4.058 ciudades y 37 distritos indígenas.

Una falla del programa consiste en que el examen de admisión es más fácil que otras pruebas a las que tienen que someterse los médicos brasileños en otros contextos.

31. Que en 2010 llegó a unos 127.000 millones de R$, o sea un 4% del PIB.

Además, ya que una buena parte del personal seleccionado era de nacionalidad cubana, también hubo disputas con algunos sectores de la opinión pública.

El tema de la salud es decisivo también si se mira desde la óptica demográfica: basta decir que si en 2005 la proporción de los mayores de 65 años respecto a la población en edad laboral fue del 11%, se estima que en 2050 ella pueda llegar al 49% (Banco Mundial, 2011), con la consecuente explosión del gasto en salud.

Es importante resaltar que en el SUS aún persisten vacíos en lo referente al papel del sector privado y la clara definición de competencias entre los distintos niveles de gobierno y por ende al aumento de la descentralización. De hecho, esta podría ayudar en reducir las desigualdades regionales, teniendo en cuenta el riesgo que la escasa capacidad de gestión municipal podría mermar la calidad de los servicios. Por eso, aunque se reconozca la necesidad de aumentar el gasto municipal en salud, es urgente complementarlo con recursos financieros procedentes del nivel estatal y federal. Al respecto, se enfatiza la necesidad que la compleja integración entre estados y municipios pueda contar con un sistema de monitoreo y evaluación que permita dar respuestas rápidas a los cambios que se hagan necesarios para perfeccionar el sistema.

2.7 Mercado del trabajo

El mercado del trabajo brasileño se caracteriza por algunas cuestiones estructurales que es oportuno analizar para formular estrategias sostenibles de salida de los PTC. Entre ellas se destacan los altos niveles de informalidad y heterogeneidad sectorial. Por informalidad se entienden dos situaciones distintas: las personas que no cuentan con un trabajo registrado y las que no contribuyen a la seguridad social. Según se utilice una u otra definición, los números varían mucho, aunque en ambos casos las cifras son elevadas. Por su parte, la heterogeneidad concierne la dificultad de algunos sectores, de baja inversión en innovación, para aumentar su productividad. Ese factor entorpece la adopción de las nuevas tecnologías, lo que perjudica a la economía nacional y condiciona negativamente el nivel de los salarios (González, 2010).

A pesar de los adelantos conseguidos en la formalización del trabajo, ya que entre 2002 y 2012 se llegó a totalizar 18,7 millones de nuevos empleos con registro, en Brasil la rotación de la mano de obra sigue siendo muy elevada y representa un obstáculo para la inserción productiva de la población poco escolarizada. Al respecto, hay que considerar que buena parte de los nuevos empleos corresponde a trabajos con baja remuneración (entre uno y dos salarios mínimos) y por tanto están asociados a una baja escolaridad. De hecho, según la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS) (MTE, 2002 y MTE, 2012), entre 2002 y 2012 los trabajadores que ganan hasta dos salarios mínimos aumentaron del 39,4% al 50,7% y, aun teniendo en cuenta que en el mismo periodo el salario mínimo subió mucho en términos reales, ese aumento del empleo formal de baja remuneración es preocupante.

La mencionada valorización del salario mínimo, que entre 2002 y 2013 tuvo un incremento real del 72,3% (DIEESE, 2013), tuvo un impacto positivo en el mejoramiento del cuadro social brasileño y fue negociada con las centrales sindicales. Los acuerdos vigentes, formalizados en 2006, prevén que hasta el 2015 el valor del salario mínimo sea reajustado anualmente con base en la inflación según el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) e incorpore una corrección correspondiente al crecimiento del PIB en los dos años anteriores[32]. Esa corrección salarial fue el punto de equilibrio con los empresarios conseguido por el gobierno para mejorar la distribución del ingreso, a la espera de la aprobación de una reforma fiscal más integral. En la década de los setenta, un ministro de Hacienda se hizo famoso al proponer que para conseguir una nueva distribución del ingreso, los trabajadores tendrían que esperar primero que "el pastel creciera". Con el paso de los años, los trabajadores se dieron cuenta de que el pastel había crecido, sin que los salarios mejoraran.

A continuación, se comentan acciones y programas que son complementarios al trabajo formal y tienen amplia aceptación en las comunidades vulnerables, y se examinan algunos de los cursos de calificación profesional implementados en los últimos años. Lo anterior es útil para contextualizar el análisis posterior sobre el papel de la inclusión productiva en las estrategias de egreso de los PTC.

2.7.1 Agricultura familiar

Considerando la fuerte presencia de pobreza rural, la agricultura familiar[33] es una prioridad para las estrategias de egreso de los PTC. Según Wanderley (2000): "La estructura productiva que asocia familia/producción/trabajo tiene consecuencias fundamentales para la forma como ella actúa económica y socialmente". De hecho, las estrategias familiares adaptan la tradición campesina a las condiciones modernas de producir y representan el principal mecanismo para conseguir la diversificación de la agricultura.

Esto tiene suma importancia frente al debate sobre la reforma agraria, ya que la alta concentración de tierras contribuyó históricamente a generar la fuerte desigualdad que aún persiste en el país. Desde los años 2000, con el alza en los precios de los productos básicos, aumentó notablemente el cultivo de la soya y el maíz —en gran parte destinado a la exportación hacia China— y la consecuente deforestación.

Sin embargo, la inserción en el mercado no ocurre de forma tan autónoma y aislada. Por eso en 1995 fue lanzado el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que en 1998 pasó a ser gestionado por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Además de ofrecer crédito para los agricultores familiares, el programa brinda Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) que fomenta la generación de ingreso

32. Observando que si el crecimiento fue negativo, se reajustan los salarios solamente por la inflación acumulada del periodo.
33. Que abarca las unidades productivas en las cuales la mano de obra coincide casi por completo con el núcleo familiar.

para la agroindustria, turismo rural, biocombustibles, plantas medicinales, seguro agrícola y de precios, y seguro contra calamidades, generalmente climáticas. Estas iniciativas están previstas en el Programa Garantía Safra para los municipios del Semiárido de Nordeste, en los cuales se han detectado pérdidas de hasta un 50% de la producción de algodón, arroz, frijoles, yuca, maíz y otras.

Por otra parte, los agricultores familiares también pueden estar inscritos en el CadÚnico y beneficiarse del PBF. Con todo, hay imprecisiones acerca del número efectivo de beneficiarios: como se trata de una información autodeclarada, muchos agricultores tienen miedo de perder uno u otro subsidio gubernamental. Como la volatilidad del ingreso es muy alta, a menudo en función de factores climáticos, se hace necesario un estudio más profundo para verificar las efectivas condiciones de salida de estas familias de los PTC. La versión 7 del cuestionario del CadÚnico incluye una información muy detallada sobre la participación en otros programas del Gobierno federal que podrá ser mejor analizada cuando todos los inscritos hayan actualizado los datos.

Acerca de las condicionalidades, es importante destacar que en las áreas rurales aisladas muchos alumnos tienen que desplazarse kilómetros para ir a la escuela. Hasta la definición de lo que es el trabajo infantil tiene que ser relativizada, teniendo en cuenta que la actividad de los niños que ayudan en la producción agrícola para su propio sustento no tiene el mismo significado que el trabajo infantil en los centros urbanos. En ese aspecto las estrategias familiares de los habitantes rurales son de carácter cultural y el conocimiento de los padres es transferido directamente a los niños. Todo eso pasa por la calidad de la información disponible, ya que, por ejemplo, si una familia recibe la encuesta de hogares de IBGE nunca declara que los niños ayudan a la familia. Por otro lado, es posible constatar que el nivel de asistencia de los niños que viven lejos de las escuelas es relativizada por sus mismos directores, por entender los problemas vividos por las familias y la necesidad que ellas tienen en mantener las transferencias del PBF.

Según los datos del último Censo Agropecuario (IBGE, 2009), la agricultura familiar produce el 70% de los alimentos, a pesar de ocupar solamente el 24,3% de las tierras fértiles, y cultiva anualmente el 87% de la yuca, el 70% de los frijoles, el 46% de maíz, el 38% del café y el 21% del trigo consumido en el país. Y en el sector pecuario, produce el 60% de la leche, el 59% del rebaño porcino, el 50% de las aves y el 30% de bovino. De esa forma, la agricultura familiar representa el 37,8% del valor bruto del sector agropecuario, abarcando una población de unos 13,8 millones de personas, lo que representa el 77% de la población ocupada en la agricultura.

2.7.2. Microempresario individual

Brasil ha avanzado también en la formalización de los microempresarios individuales (MEI), que pueden contratar un solo trabajador. El programa respectivo se desarrolla junto al Servicio Brasileño de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y busca la

inclusión de estos emprendedores al sistema de seguridad social. Desde el 2008 el Gobierno federal se ha esforzado para sacarlos de la informalidad, viabilizando un identificador que les permita participar en las licitaciones públicas y emitir comprobantes fiscales. Al cabo de dos años, 1,4 millones de emprendedores se registraron en el programa para los MEI, siendo que 103.000 de ellos eran beneficiarios del PBF (7,3% del total). Sobre la distribución territorial, Moreira (2013) observa que la región Nordeste concentra el 41% de esos emprendedores, seguido por la región Sudeste (32%). Sin embargo, entre los beneficiarios del PBF, esa concentración es más fuerte en la primera región citada (50%) y menor en la segunda (25%). Esa comparación permite afirmar que aunque haya un avance de la formalización en la región más pobre de Brasil, es la región más rica la que ofrece mayores posibilidades.

Los datos ponen en evidencia que el programa tiene más cobertura entre los beneficiarios del PBF con edad de 25 a 39 años (56%), aquellos con enseñanza hasta el fundamental completo (60%) y los que ya tenían un negocio propio (55%). En términos de actividades, se destaca que el 11% de los beneficiarios operaban en el comercio de vestuario, el 7% eran peluqueros, el 5% trabajaban en pequeños establecimientos comerciales y el 4% en obras de construcción civil. El comercio de alimentación y bebidas y los servicios en bares o restaurantes y de entrega de alimentos ascendían al 14,3%. En suma, los emprendedores adscritos al programa trabajaban en actividades de bajo valor agregado.

La principal crítica que se hace a quienes ingresaron al programa MEI es que cerca del 40% de ellos dejaron de contribuir a la seguridad social después de dos años.

2.7.3 Economía solidaria

El Ministerio de Trabajo y Empleo cuenta, desde 2003, con la Secretaria Nacional de Economía Solidária (SENAES), que fue creada por solicitud de la sociedad civil. La economía solidaria reúne a miles de trabajadores en proyectos productivos manejados, entre otros, por cooperativas de producción y servicios; redes de producción, comercio y consumo; e instituciones financieras para microempresas.

La política de economía solidaria se basa en cuatro premisas: descentralización, orientación hacia la comunidad, acceso a inversiones complementarias para mejorar la productividad e innovación. Las propuestas cuentan, en algunos casos, con la ayuda de las universidades públicas y se orientan sobre todo al desarrollo territorial, que crea oportunidades de trabajo e ingreso para mejorar las condiciones de vida de la población local. Las restricciones asociadas a la escasez de recursos han sido parcialmente resueltas con la creación de la SENAES y a través de créditos, también ofrecidos por el MDS, que se utilizan para ayudar en la gestión de esos establecimientos.

La crítica principal que se hacen a los emprendimientos de economía solidaria concierne la falta de cohesión y colaboración existente entre ellos, que se manifiesta entre

otros en el hecho de que difícilmente una empresa compra productos de otra, entorpeciendo el despegue del sector.

En el Censo de Establecimientos de Economía Solidaria (MTE, 2009), realizado entre 2005 y 2007, fueron identificadas 21.700 empresas, de las cuales 10.500 eran rurales. Su articulación organizacional es la siguiente: el 51,9% son asociaciones, el 36,5% unidades informales y el 9,6% cooperativas. A nivel de género, el 17,9% de las empresas estaban integradas solo por mujeres y el 9,5 solo por hombres. En cuanto a su composición, el 42,6% tiene hasta 10 socios y el 12,5% más de 50 socios, mientras que las principales motivaciones declaradas por sus promotores son: salir del desempleo (31,5%), conseguir una mejor remuneración (15,6%) y contar con una fuente complementaria de ingreso (14,3%).

2.7.4 Empleados domésticos

Según datos de 2012 (IBGE, 2013a), en Brasil, los empleados domésticos son más de 6,5 millones, en su mayoría mujeres (92,3%), tienen una tasa de informalidad elevada (70,4%), y muchos son elegibles para el PBF. Se trata de un sector social muy amplio, marcado por una fuerte incidencia de la herencia cultural.

En abril de 2013 el Senado Federal aprobó la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 66, o "PEC de las domésticas", que equipara sus derechos con los de los trabajadores formales. Por ende, los empleados domésticos lograron el acceso a derechos como el salario mínimo, ferias proporcionales, horas extras, adicional nocturno y aportes obligatorios al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), que antes eran opcionales.

El debate sobre la PEC 66 fue tenso, principalmente por acarrear un incremento de los gastos familiares, y muchos plantearon que la misma causaría un aumento de la informalidad. Aun así, actualmente no hay indicios que confirmen esa sospecha. Posteriormente se propuso también la reducción impositiva para los empleadores, pero este asunto no fue discutido todavía en el Congreso Nacional.

2.7.5 Cursos de calificación profesional

El Ministerio de Trabajo y Empleo ha mantenido el liderazgo sobre los cursos de calificación profesional durante la vigencia de Plan Nacional de Calificación del Trabajador-PLANFOR (1996-2003) y de Plan Sectorial de Calificación-PLANSEQ (2003-2010), entre otros. Esos planes adoptaban un modelo de convenio que el propio ministerio celebraba con las entidades responsables de la formación (ONG, sindicatos, asociaciones, etc.) o con los municipios. A menudo estos convenios han sido cuestionados por múltiples razones: fraude y corrupción, altos costos, escasa oferta y calidad de los cursos, duración insuficiente y falta de certificación.

Por otra parte, la Constitución Federal de 1988 aseguró una contribución empresarial obligatoria para financiar el llamado Sistema S, compuesto por los sectores de la

industria (SENAI y SESI), comercio (SENAC y SESC), transportes (SENAT y SEST), agricultura (SENAR) y cooperativismo (SESCOOP[34]). Estos fondos[35] financian actividades finalizadas al mejoramiento profesional (educación y capacitación) y al bienestar (salud y recreación) de sus trabajadores. Las contribuciones inciden sobre las planillas de pago de las empresas que pertenezcan a las categorías antes mencionadas.

Los cursos realizados fueron evaluados positivamente por los empresarios y arrojaron un alto índice de empleo para los participantes. Sin embargo, la oferta de cursos de calificación profesional necesita ser ampliada, sobre todo porque frente a la disminución del desempleo se empieza a detectar una cierta falta mano de obra calificada en sectores como construcción civil, agronegocio, sector portuario y tecnología de información.

En octubre de 2011, el Gobierno federal centralizó los cursos de calificación profesional en el Ministerio de Educación con el PRONATEC. Hasta el presente dos de cada tres vacantes son ofrecidas a través de los cursos operados por el Sistema S, y las demás por medio de la expansión de la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica, que tiene 350 unidades. Los datos revelan que del total de 8 millones de vacantes de calificación disponibles hasta el 2014, 1 millón habían sido ofrecidas a los beneficiarios del Programa BSM. En marzo de 2014, una vez llenado el cupo previsto, se amplió la meta a 1,4 millones. Todavía se está analizando la información relativa al número exacto de los matriculados y a cuántos de ellos consiguieron un trabajo formal, inclusive cruzando la información con los datos de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS) del Ministerio de Trabajo y Empleo.

Finalmente, parece importante señalar que en Brasil está aumentando el nivel de preparación de los trabajadores. Los datos de la Pesquisa Nacional por Muestreo de Domicilios (PNAD), por ejemplo, demuestran que el porcentaje de ocupados con once años o más de educación aumentó del 33,6% en 2004 al 47,8% en 2011 y que, en el caso de los empleados formales, este porcentaje alcanzó el 63,2% en 2011.

2.7.6 Microcrédito

El Fondo de Amparo a los Trabajadores (FAT), que tiene recursos de unos R$ 130.000 millones y contribuciones anuales de unos R$ 50.000 millones, financia los programas de Seguro de Desempleo y Abono Salarial y subsidia el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO). Esa modalidad de crédito es operada a través

34. Servicio Nacional de Aprendizaje del Comercio (SENAC), Servicio Social del Comercio (SESC), Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), Servicio Social de la Industria (SESI), que opera desde la década de 1940, Servicio Nacional de Aprendizaje del Cooperativismo (SESCOOP), Servicio Social de los Transportes (SEST), Servicio Nacional de Aprendizaje de los Transportes (SENAT) y Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR). Las alícuotas de SENAI, SENAC y SENAT es de 1,0%; SESI, SESC y SEST, 1,5%; SESCOOP, 2,5% y SENAR varía entre 0,2% y 2,5% sobre las hojas de pago de las empresas.

35. El Sistema S contó con recursos de unos R$ 15.000 millones (US$ 6.800 millones) en 2012 y R$ 18.000 millones (US$ 8.200 millones) en 2013.

de varios bancos, y principalmente por el Banco del Nordeste (que operó el 61,4% del crédito concedido en 2013) y el Banco de Amazonia, además de Banco del Brasil y la Caja Económica Federal. El crédito es otorgado a personas físicas y jurídicas que tienen ingresos brutos inferiores a R$ 120.000 anuales y que lo requieren para atender sus necesidades financieras. Las instituciones operadoras ofrecen además capacitación, orientación y acompañamiento para definir el plan de negocios y la gestión del emprendimiento.

La oferta de microcrédito productivo alcanzó R$ 9.400 millones en 2013, lo que representa un incremento del 44,2% con relación al año anterior. Con esos créditos fueron beneficiarios 5,2 millones de contratantes, lo que representa un promedio anual de R$ 1.800 por unidad. En su mayoría los contratantes del PNMPO son mujeres (61%), trabajadores informales (96%) y pequeños comerciantes (63%), presentando una fuerte concentración en cuatro estados de la región Nordeste (44%): Ceará, Bahía, Maranhão y Piauí.

Existe un gran debate sobre la efectividad de los programas de microcrédito en Brasil, porque estos estimulan preferentemente a los trabajadores por cuenta propia y, supuestamente, fomentan la informalidad. Al respecto, se supone que, a pesar del monitoreo ejercido por las instituciones financieras, el programa queda vulnerable frente a otras políticas (como la parcial exoneración fiscal a la medianas y grandes empresas de la contribución a la seguridad social de sus trabajadores) y a las coyunturas internacionales (como los subsidios a las grandes empresas exportadoras) que pueden afectar a los microempresarios. Además, en muchos casos los recursos conseguidos se utilizan para pagar las deudas iniciales y el beneficiario queda en condiciones económicas peores que cuando empezó su actividad.

Al respecto, se sugiere orientar esos créditos a la innovación, asegurando que los recursos se apliquen como subsidios cuando el negocio no prospera, como pasa con el seguro Safra ofrecido para la agricultura familiar.

3. Identificación de problemas y debilidades

Esta parte del texto plantea una revisión del debate sobre el Programa Bolsa Familia (PBF) y las estrategias de egreso, en el supuesto de que cumplir los criterios específicos establecidos para un PTC no elimina necesariamente el riesgo que una familia beneficiaria no vuelva a caer en una situación de pobreza.

La evaluación correspondiente no puede limitarse a la medición de la entrada y salida de un programa social para que este pueda cumplir con sus reglas y objetivos específicos. El análisis debe incorporar otras dimensiones que reflejan las condiciones de vida de la población meta, como por ejemplo —además del ingreso monetario— el nivel de acceso a los servicios públicos.

Como se destacó en la introducción, la discusión sobre las estrategias de egreso puede tener repercusiones negativas en la población meta. En el caso de Brasil, un ejemplo contundente fueron los incidentes que ocurrieron en mayo de 2013, cuando miles de beneficiarios se apresuraron a sacar sus incentivos en los cajeros automáticos por miedo a que el PBF dejara de existir. Según una visión simplista, si las personas logran mejores condiciones monetarias, debe haber de inmediato una reducción del gasto público respectivo. En otras palabras, su éxito consistiría en sacar a los beneficiarios del programa lo antes posible. Ese tipo de abordaje tiene que ser rechazado por imaginarse que las metas de las políticas sociales son estáticas. Por el contrario, lo que hace el PBF es intentar incluir el mayor número de personas que se encuentren en una situación específica, alcanzando a un grupo meta que hasta poco no sabía que podía recibir ese auxilio del Estado.

Todos los especialistas afirman que la inclusión productiva es importante para los más pobres. Sin embargo, no existe el mismo consenso acerca del cómo y del quién habría que promover las acciones necesarias. Mientras el PRONATEC se basa en Sistema S, con limitaciones en la oferta formativa y la cobertura geográfica y debilidades en la gestión, las universidades buscan prepararse para ofrecer ese tipo de apoyo. Entre tanto, también surgen críticas al PRONATEC, cuyos planes no siempre están diseñados teniendo en cuenta las características específicas de los beneficiarios, generando cierto desfase entre la enseñanza que se ofrece y el proceso de aprendizaje de las personas[36]. Por lo tanto, los usuarios necesitan de un apoyo previo al ingreso en los cursos, que no siempre está contemplado, y cierto refuerzo en aspectos psicosociales.

En el caso de Brasil Sin Miseria, se brindaron también servicios odontológicos (programa Brasil Sonriente) y oftalmológicos (programa Mira Brasil) de forma gratuita, por ser consideradas prestaciones necesarias para los beneficiarios, y se ofreció apoyo para facilitar la inserción laboral. Se partió de la constatación de que existe un fuerte prejuicio de los empleadores hacia la población más pobre, se llevó a cabo un trabajo con las entidades patronales para promover la inclusión productiva y hubo una acción de persuasión hacia los empresarios para que disminuyeran los requisitos de contratación: por ejemplo, no se necesita de enseñanza media completa para reponer mercancías en los estantes.

Para lograr una mayor sinergia entre las políticas públicas volcadas a la superación de la pobreza, los programas existentes deberían ser mantenidos en función de la volatilidad de ingreso que ocurre en situaciones extremas: muerte o invalidez de un miembro de la familia, desempleo, pérdida del hogar debido a calamidades, entre otras.

36. Algunos pueden haber concluido la enseñanza media y tener dificultades con la lectoescritura y elementos de matemáticas. Otros no asisten porque no logran entender los contenidos de los cursos. Frente a estas situaciones, hay que mejorar los métodos pedagógicos y no responsabilizar únicamente a los alumnos por su fracaso.

Al respecto, es un imperativo que las bases de datos sean interconectadas entre ellas, para focalizar y aumentar el impacto de acciones que tengan un horizonte temporal a largo plazo, ya que existe una fuerte relación entre las condiciones de vida y el comportamiento económico de las personas. Brasil ya vivió la hiperinflación y fue fuertemente impactado por las crisis económicas y financieras mundiales. Se trata de crear condiciones mínimas para que en los momentos de crisis, la población no se vea tan afectada y existan programas para atender de manera ágil sus necesidades.

3.1 Estrategias de egreso y mercado del trabajo

Veras Soares *et al.* (2010) sostienen que el PBF necesita establecer unas puertas de salida para no generar demasiada dependencia en su población meta, y aumentar la articulación entre los beneficiarios y los programas de generación de trabajo, empleo e ingreso. Este autor menciona el caso del Plan Próximo Paso, que se desarrollaba en el marco del Plan Sectorial de Calificación (PLANSEQ), bajo la responsabilidad del MTE y en coordinación con el MDS.

El Plan Próximo Paso buscaba la inserción laboral en la construcción civil y la hotelería de personas previamente capacitadas para este propósito. El plan fue criticado por privilegiar la construcción civil, que tradicionalmente contrata a hombres mientras que la mayoría de los beneficiarios del PBF son mujeres, y por estimular la participación de los jóvenes, de manera incoherente respecto a la condicionalidad educativa.

Veras Soares *et al.* (2010) plantean otras cuestiones importantes: el tiempo de permanencia en el PBF y la rotación de las familias. Según ellos, la actualización bianual de la información privilegia a quienes están recibiendo la transferencia, en detrimento de otras familias no inscritas que podrían estar más necesitadas.

Amélia Cohn (2010) observa que la discusión inicial sobre el diseñó del PBF giraba alrededor de dos hipótesis. La primera orientada a la lucha contra la pobreza acompañada por iniciativas para fomentar el acceso a fuentes sustentables de ingreso y la segunda basada en una política transversal que integrara distintas acciones sectoriales[37] y tuviera un enfoque estructural y a largo plazo. Brasil optó por el segundo camino, que se traduce en desafíos constantes para las políticas sociales.

Acerca del posible uso instrumental del programa, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), máximo órgano de control del gasto público, afirma que durante las elecciones municipales de 2006 "no fue observada utilización política del PBF por falta de definición objetiva de los criterios para la selección de los beneficiarios" (Cohn, 2010).

37. Generación de ingresos, inclusión laboral, vivienda, apoyo a la producción agrícola a pequeña escala, etc.

El PBF prevé un límite de edad por el cual las familias con jóvenes dejan de recibir la transferencia variable correspondiente. Al respecto, sería interesante establecer cuántas transferencias de este tipo dejan de ser pagadas y cuántas son las familias que ingresan al programa cada año, generando la rotación a la que se refieren Veras Soares *et al.* (2010).

Mesquita *et al.* (2010) utilizaron la encuesta de hogares de 2006 a las familias del PBF[38] y notaron la enorme dificultad que tenían sus miembros para ingresar al mercado laboral. El estudio descubrió además que el ingreso medio de los beneficiarios era del 47% inferior al de los no beneficiarios. En aquel año, los beneficiarios ocupados entre los 16 y los 65 años de edad eran 14,3 millones. De estos, el 52,7% tenía hasta cuatro años de estudio y solo el 11,4% más de diez años. Se observó además que los beneficiarios tenían una tasa de participación en el mercado laboral más elevada (72,5%) que la de los no beneficiarios (69,6%), mientras que la tasa de desempleo era más alta entre los primeros (9,1%) que entre los segundos (8,1%).

El estudio detecta también que la mayor parte de los trabajadores beneficiarios se situaban al margen del sistema de seguridad social. El 75,2% de los ocupados beneficiarios no tenían su protección asegurada, que contrasta bastante con los 44,8% entre los ocupados no beneficiarios. Al respecto, cabe destacar que el sistema de seguridad social privilegia a los asalariados con registro y busca incorporar a los cuentapropistas para equilibrar su presupuesto. Hasta 2013, los funcionarios públicos, que tienen un régimen propio, tenían el privilegio de jubilarse recibiendo el salario integral en su totalidad, factor que contribuyó en aumentar el déficit de la seguridad social.

Finalmente, Mesquita *et al.* (2010) señalan que el 18,5% de los beneficiarios se dedicaba a la producción para el autoconsumo o al trabajo gratuito en ayuda a miembros del hogar y que ese porcentaje era del 8,4% entre los no beneficiarios. Los que tenían registro de trabajo y seguridad social sumaban apenas el 19,0% de los beneficiarios, contrastando con el 35,6% de los ocupados en general. El porcentaje de empleados públicos también presentaba una diferencia significativa: el 2,4% de los beneficiarios contra el 6,9% que se registraba entre todos los ocupados.

Los cambios en la educación y en la formalización de los ocupados, ocurrida principalmente entre 2007 y 2011, pueden sugerir otro panorama, pero la inserción laboral sigue siendo un problema estructural para los que tienen una escolaridad baja y hace pensar que es sumamente difícil diseñar estrategias de egreso exitosas para ellos.

Muchos estudios realizados en los países donde se implementan los PTC han registrado una disminución en la tasa de participación en el mercado laboral. En particular, Ribas y Soares (2008) afirman que los efectos potenciales de los PTC pueden ser muy

38. Que adoptó el cuestionario suplementar antes mencionado.

distintos entre las áreas urbanas y rurales, y que los mismos están relacionados con la forma de inserción en el mercado del trabajo, ya que mientras aumenta la participación en el sector informal disminuye en el sector formal. Esos autores se refieren al periodo entre 2001 y 2006, cuando el crecimiento del empleo formal era bastante reducido. Brasil experimentó un salto en el empleo formal después de ese periodo, cuyo impacto en la población meta del PBF no ha sido analizado todavía.

Por otro lado, Leichsenring (2010) cruza la información del CadÚnico con la de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS) sobre los empleados con registro, en lo referente al periodo 2004-2007. Al apuntar las diferencias con los programas de otros países[39] busca comprender mejor la situación en Brasil. Los resultados revelan que los empleados inscritos en el CadÚnico aumentaron de 2 millones en 2004 a 3,2 millones en 2007. El aumento de 60,0% es bastante expresivo si se compara con el 20% de crecimiento total del mercado de trabajo formal. En términos relativos, los inscritos en el CadÚnico pasaron del 6,4% (2004) al 8,5% (2007) de los empleados formales. Considerando únicamente los beneficiarios del PBF, los números pasan de 0,75 a 1,25 millones entre 2004 y 2007.

La hipótesis es que "el grupo de beneficiarios […] parece poseer una inserción más frágil en el mercado de trabajo formal cuando comparado a los no beneficiarios", que queda demostrada por la comparación del tiempo promedio de permanencia en los empleos formales, o sea 11,3 meses para los beneficiarios y 22,8 meses para los no beneficiarios (Leichsenring, 2010). El estudio no presenta cortes por sector de actividad, pero se puede conjeturar que lo anterior se debe principalmente a la elevada estacionalidad de la agricultura. Las conclusiones del autor revelan la dificultad en buscar la inserción de los beneficiarios del PBF en el mercado de trabajo formal, evidenciando que a menudo es una inserción provisional e inestable.

3.2 Régimen transicional *vs.* universalización

La Medida Provisional 132 del 20 de octubre de 2003, que creó el PBF, fue convertida en Ley el 9 de enero de 2004, un día después de la sanción de la Ley 10835 que introdujo la Renta Básica de Ciudadanía. Esta última establece el derecho de todos los ciudadanos, brasileños y extranjeros que vivan en Brasil desde por lo menos cinco años, sin importar su condición socioeconómica, de recibir anualmente un monto cuyo valor[40] debe ser igual para todos y suficiente para mantener los gastos mínimos de cada persona con alimentación, educación y salud. A pesar de su universalidad, la renta básica empezó a ser implantada de forma gradual, a partir de 2005, a criterio del poder ejecutivo, dándole prioridad a los grupos más necesitados de la población.

39. El PBF no es un programa de generación de oportunidades, como en el caso chileno, ni un programa de incentivo a la acumulación de capital humano, como en México, y tampoco un programa orgánico de protección social, como en Uruguay.
40. Para calcularlo se tienen en cuenta varios indicadores de crecimiento del país y su disponibilidad presupuestaria.

Volviendo al tema general, según Soares y Britto (2007), la puerta de salida es la formación de la próxima generación de manera de impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Ese tipo de acción incentiva la acumulación de capital humano y depende del cumplimiento de las condicionalidades.

Cotta y Paiva (2011) reafirman que la maduración del PBF acentuó, por parte de algunos medios de comunicación, el énfasis en las llamadas "puertas de salida". La transferencia directa de recursos solo se justificaría frente a situaciones de emergencia y solo hasta la de otras oportunidades de ampliación del ingreso de esas familias. Dicho de esta forma, la única salida efectiva seria a través de la inserción en el mercado de trabajo.

Según Soares y Britto (2010) y Soares y Sátyro (2009), la agenda de la puerta de entrada está asociada con el modelo de renta de ciudadanía y las reglas de graduación del PBF. Según Cotta y Paiva (2011), al contrario "el PBF reinterpretó la agenda de puertas de salida al incentivar la creación de oportunidades de desarrollo para las familias beneficiarias, que es bien distinto de instituir mecanismos para retirarlas del programa lo más rápido posible". La premisa es que la población más vulnerable contribuye fuertemente en la recaudación de impuestos por la regresividad del modelo tributario actual. Por lo tanto, el desafío es «transformar los programas de transferencia de ingreso en la "puerta de entrada" de esos segmentos en el sistema de protección social brasileño». Así la población pobre puede tener acceso a las transferencias y servicios a que tiene derecho y permanecer disfrutando de ellos el tiempo que sea necesario.

La interpretación de Cotta y Paiva es válida en el sentido de la inclusión social en un Estado de bienestar, pero no se puede confundir con el modelo de protección social brasileño, que privilegia a los asalariados y busca la manera de incluir a los cuentapropistas. Hay que destacar también que los PTC fueron pensados por la naturaleza estructural de la pobreza y que no se consideraba viable lograr la graduación de los beneficiarios a corto plazo. El fenómeno de la pobreza no es reciente y tampoco se ha superado en los países más industrializados. Obviamente, la pobreza de hoy no tiene las mismas características de la que fue retratada por Engels en Inglaterra a mediados del siglo XIX, pero las soluciones cortoplacistas muchas veces generan la recaída en la pobreza.

La discusión sobre si el PBF se orienta hacia la renta básica de ciudadanía todavía no está cerrada y el programa sigue siendo un PTC. Entre tanto, se enfatizó la dimensión de las transferencias monetarias con respecto a las condicionalidades. Según Soares y Sátyro (2009), esto se debe a la naturaleza ambivalente del PBF, que prevé tanto una transferencia básica (no condicionada) como una variable (condicionada).

Según Soares y Britto (2010), otra diferencia importante entre la renta básica de ciudadanía y el modelo de PTC tiene que ver con la unidad de referencia. En el ámbito de la renta básica, se parte del supuesto del derecho individual al ingreso como condición

de ciudadanía; en el ámbito de los PTC, se parte del supuesto de que el *locus* primario de provisión del bienestar es la familia. El Estado actúa fortaleciendo el núcleo familiar, bien complementando el ingreso para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas o creando condiciones para el desarrollo de las capacidades de sus miembros. En ese sentido, los PTC contribuyen de manera decisiva para situar la noción de familia, lo que es fundamental para la política de asistencia social.

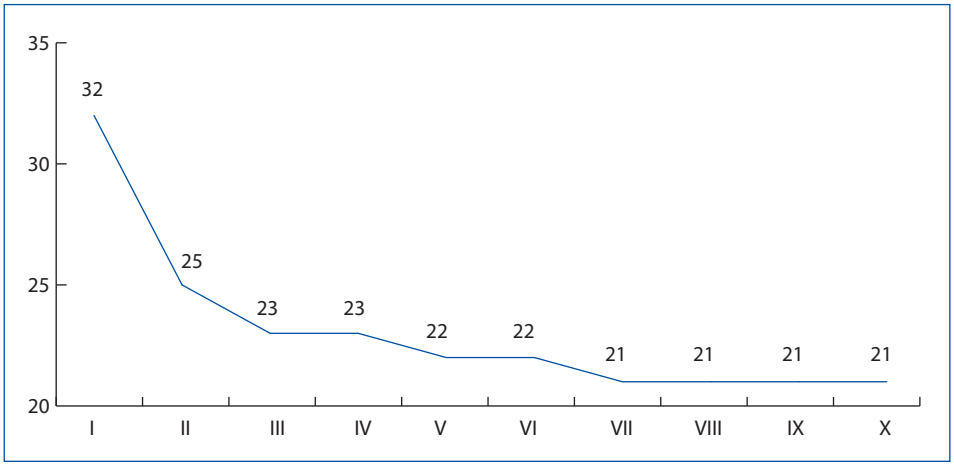
Es evidente, por lo tanto, que el nivel de consenso para implementar un PTC no es el mismo que se necesita para una transferencia universal no condicionada. Como apuntan oportunamente Graziano y Tavares (2010):

> *"Transformar el Programa Bolsa Familia en renta mínima significaría superar su carácter de emergencia y de transición para que las familias pasen de un estado de pobreza a uno de no pobreza. Al mismo tiempo, la transformación implicaría un costo financiero difícilmente sostenible, especialmente con el aumento de la volatilidad financiera que se ve en el mundo actual y futuro. Del lado sociopolítico, tal transformación depende de un amplio consenso que aún no existe".*

3.3 Gasto social

Los datos presentados por Castro (2014) indican que el porcentaje del PIB dedicado al gasto público social creció del 19,2% en 1995 al 21,9% en 2004 y fue del 25,2% en 2010. En ese año dicho gasto estaba compuesto de la siguiente manera: seguridad social (11,8%: 7,4% general y 4,4% empleados públicos), educación (5,0%), salud (3,8%), vivienda y saneamiento (1,8%), asistencia social (1,4%), trabajo e ingreso (0,9%) y otros (0,5%).

Gráfico 4. Carga tributaria como porcentaje de impuestos por décimas de ingreso



Fuente: Castro (2014) según la Encuesta de Presupuestos Familiares (POF), 2008/2009.

Como la carga tributaria en 2010 llegó al 34,7% del PIB, el 25,2% del gasto público social antes mencionado representa las tres cuartas partes del ingreso fiscal. Pero, si se analizan los datos analíticos por fuente, se nota la regresividad de la plataforma fiscal brasileña. Según Castro, el primer décimo más pobre de la población tiene el 32,0% de su ingreso comprometido para los tributos, seguido del segundo décimo con el 25,0%. El tercero y cuarto décimo con el 23,0%, el quinto y sexto décimo con el 22,0% y del séptimo al décimo, con ingresos más elevados, con solo el 21,0%.

El estudio de Castro (2014: 188) sustenta además que el gasto social influye de manera positiva sobre la economía porque estimula la demanda y el consumo interno. Con este propósito el mismo autor diseña un modelo econométrico y estima que la inversión del 1% del PIB en gasto social genera un aumento del mismo PIB del orden del 1,37%.

3.4 Rotación de la mano de obra

Una característica del mercado del trabajo formal brasileño es la rotación de la mano de obra, y por ende el bajo tiempo promedio de empleo y los bajos salarios. A pesar del aumento de la formalización que se logró entre 2002 y 2012 (18,7 millones de personas, con un crecimiento del 65,5%), en el país cada año se interrumpen unos de 25 millones de vínculos laborales, incluyendo jubilaciones y fallecimientos. Según el MTE y los datos de los últimos cinco años[41], la tasa anual de rotación es del 37,1%.

Muchos de los nuevos empleos se generaron en la clase entre uno y dos salarios mínimos, o sea de baja remuneración y, supuestamente, de baja escolaridad. En 2002, el 39,4% de los trabajadores recibía hasta dos salarios mínimos, mientras que en 2012 el 50,7% estaba en esa clase de ingreso.

Brasil vive una situación curiosa porque presenta una tasa de desempleo baja y al mismo tiempo un aumento del gasto finalizado al seguro de desempleo. Esto ocurre por el crecimiento del salario mínimo, que a su vez es la base de cálculo del seguro de desempleo y del abono[42] (o 14º salario), cuyo costo —por motivos constitucionales— se suma a los gastos sostenidos por concepto de seguro de desempleo[43]. Además, el número de personas que recibían el abono pasó de 6,5 millones en 2002 a 21,4 millones en 2012 (+229,9%), con un aumento del gasto del 349,0%, mientras que la cobertura del Programa Seguro de Desempleo pasó de 4,9 millones a 8,5 millones de usuarios (+72,1%), con un aumento del gasto del 124,9%.

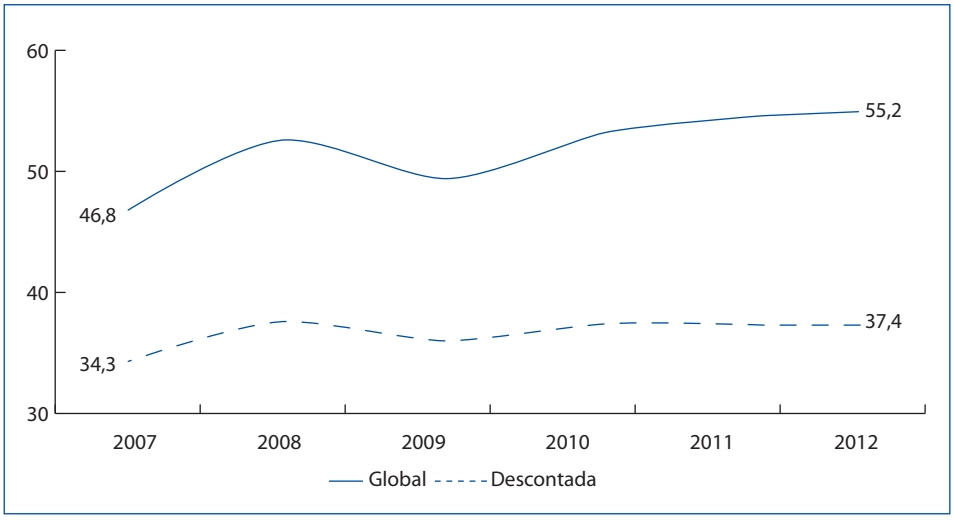
41. Este valor se refiere apenas a los despidos no motivados. En enero de 1995 Brasil ratificó la Convención 158 de la OIT (cese de un contrato por iniciativa del empleador), que entró en vigencia en enero de 1996. Pero la misma fue denunciada y cesó en 1997.
42. Que se otorga una vez al año a los trabajadores registrados que en el año anterior hayan trabajado al menos por 30 días seguidos y recibido una remuneración promedia de hasta dos salarios mínimos.
43. Por otro lado, hay que considerar que el Gobierno Federal no ha reglamentado todavía el artículo 239, parágrafo 4º, de la Constitución Federal, que establece que las empresas con índices de rotación por arriba del promedio de su sector tienen que pagar una contribución adicional para cubrir los gastos del seguro de desempleo.

Asimismo, desde 2003 se implementó una política de valorización del salario mínimo[44] anteriormente negociada con los sindicatos. En este marco se introdujo una fórmula de reajuste basada en la inflación[45] sumada al crecimiento medio del PIB en los dos años anteriores, que entró en vigencia en 2005 y será aplicada hasta 2015. Lo anterior representó una valorización real del salario mínimo del 70% y tuvo un gran impacto sobre el ingreso de las familias.

Según un estudio del DIEESE (2011), entidad asesora del movimiento sindical, la alta rotación de los trabajadores sirve de pretexto para no aumentar los salarios. Los empresarios, a su vez, afirman que la rotación se debe a una mano de obra poco calificada y que los avances en el nivel de escolaridad en los últimos años fueron mermados por la mala calidad de la enseñanza.

El DIEESE (2011 y 2014) ha calculado la tasa de rotación como una *proxy* de la sustitución de un trabajador por otro, considerando los contratos formales interrumpidos a lo largo del año (tasa global) y las interrupciones debidas a la acción unilateral de las empresas (tasa descontada), con exclusión de las otras causas (jubilaciones, fallecimientos, cambio de establecimiento, etc.), llegando a la conclusión de que ambas tasas son muy elevadas.

Gráfico 5. Tasas de rotación en el mercado de trabajo formal (2007-2012)



Fuente: DIEESE (2014) según datos RAIS (MTE).

44. No son muchos los que reciben exactamente el valor del salario mínimo pero sirve de farol para las demás remuneraciones.

45. No se trata de la inflación oficial, que en Brasil coincide con el Índice de Precios al Consumidor Amplio (IPCA) y cobija a las familias con ingresos entre 1 y 40 salarios mínimos, sino del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), que engloba solamente a las familias con ingreso entre 1 y 5 salarios mínimos. Según el IBGE, con base en datos de la PNAD, el 50,2% de los hogares tiene un ingreso de hasta un salario mínimo per cápita y otro 26,1% con más de uno hasta dos salarios mínimos per cápita.

La construcción civil y la agricultura son los sectores más afectados por este fenómeno y, tal vez no por casualidad, coinciden con los ámbitos donde hay mayor presencia de la población más pobre, las tasas más altas de informalidad y que han presentado reducciones en los últimos años.

Aunque se justifique en la construcción civil (por la naturaleza de la actividad, que a menudo requiere de un corto tiempo para la realización de una obra) y en la agricultura (por la estacionalidad propia del sector), una rotación tan elevada tiene un costo para la sociedad en su conjunto, empezando por los trabajadores. Las mismas empresas tienen que asumir el costo de seleccionar, entrenar y contratar el personal, que muchas veces es transferido a los productos finales e impacta sobre los compradores. Finalmente, aumentan los costos del Gobierno nacional por concepto de desempleo, considerando que en Brasil la rotación tiene características procíclicas y sube cuando crece la economía.

Tabla 2. Tasas de rotación global y descontada por sector de actividad económica en 2012

Sectores de actividad económica	Tasa de rotación	
	Global	Descontada
Todos los sectores	*55%*	*37%*
Construcción civil	115%	87%
Agricultura	92%	66%
Comercio	64%	41%
Servicios	60%	39%
Industria de transformación	54%	36%
Administración pública	48%	41%
Extractiva mineral	33%	20%
Servicios industriales de utilidad pública	29%	19%

Nota: los valores superiores al 100% indican que muchos trabajadores fueron sustituidos dos veces o más en el año.
Fuente: DIEESE (2014) según datos RAIS (MTE).

En marzo de 2014, el Ministerio de Trabajo y Empleo y el DIEESE propiciaron una reunión de académicos, empresarios, trabajadores y gobierno para discutir sobre cómo enfrentar la elevada rotación. Todos fueron unánimes en afirmar que ese fenómeno es dañino y que se necesitan investigaciones sectoriales para presentar propuestas efectivas de combate a la rotación. Un dato que tuvo mucho eco fue que solamente un 0,5% de las empresas (poco más de 18.000) fueron responsables del 34,4% de las interrupciones contractuales, que afectaron a 5,5 millones de personas.

4. Indicadores y bases de datos

Para construir indicadores que permitan acompañar adecuadamente a las políticas públicas de lucha contra la pobreza, es necesario conocer en profundidad las bases de

datos disponibles y su naturaleza. Las fuentes principales son los registros administrativos y las encuestas de hogares. En la actualidad Brasil está rediseñando su Sistema Nacional de Estadísticas, que utiliza las dos fuentes antes mencionadas. Como el proceso está todavía en curso, el análisis que sigue se basa en la información disponible.

Obviamente, la calidad de los registros —que depende tanto de los que recopilan la información como de los que contestan a las preguntas— afecta la calidad de los datos y por tanto la formulación de las políticas.

Cuando la información es recopilada por especialistas (asistentes sociales, directores de escuelas, etc.) sus observaciones son relevantes para mejorar la calidad del cuestionario. Al contrario, cuando la información es recopilada por las empresas privadas, generalmente las mismas buscan brechas para reducir los costos fiscales[46], y en el caso de las entidades públicas, a menudo no son respetados la calidad y los plazos de entrega. Finalmente, también las encuestas de hogares presentan sus debilidades, principalmente en la declaración de ingresos inferiores a los reales.

La identificación de las fallas está a cargo de los órganos responsables. En el caso del PBF, la SENARC busca disminuir las imprecisiones y los errores recurrentes a través de estudios *ad hoc*. El principal problema es la omisión de una parte del ingreso familiar, para que el mismo sea compatible con los criterios de elegibilidad del PBF. De esa forma, cuando se compara el porcentaje de madres que crían solas a sus hijos, se aprecia una gran diferencia entre las encuestas suministradas a los beneficiarios del PBF (36% del total) y las encuestas de hogares (18% en las familias pobres).

¿Cómo evaluar y medir el cumplimiento de las condiciones necesarias para que la salida de los PTC pueda ser exitosa? De la misma forma que en el debate sobre la medición de la pobreza (enfoque monetario *vs.* multidimensional) también los indicadores utilizados para las estrategias de egreso tienen que tener en cuenta ambos niveles. Por supuesto que cuando se considera que Brasil optó por el enfoque monetario para definir el grupo meta del PBF, se puede asumir que aquellas familias que pidieron salir del programa hayan sido capaces de lograr un ingreso más alto y sumarles las familias que no actualizaron la información y por ende aceptaron salir del programa. Otro motivo para el término de la transferencia es el incumplimiento de alguna condicionalidad. Pero ese último grupo no debería ser considerado como egresado del PBF, suponiendo que no fue de forma voluntaria que dejaron de tener acceso a la misma.

Por otro lado, para aprovechar oportunamente las ventajas de la descentralización, es necesario analizar los indicadores sectoriales (educación, salud, vivienda, asistencia social, etc.). Esto requiere un sistema complejo de compatibilidades entre la información

46. Es el caso de empresas de comunicación y de los despachos de abogados que, para evitar el registro, contratan a muchos de sus empleados como personas jurídicas, en el primer caso, y como "socios", en el segundo caso.

recogida por los diferentes sectores, con el fin de evitar confusiones que pueden conducir a interpretaciones equivocadas. Para lo cual es imprescindible el uso de registros administrativos y, paralelamente, el análisis de las tendencias, por medio de la nueva encuesta de hogares continua, pues el uso de una sola fuente puede crear distorsiones. En el caso brasileño este enfoque fue utilizado en varias oportunidades, sobre todo desde 2003, cuando comenzó el proceso de unificación de los programas sociales de transferencia monetaria en el PBF.

4.1 Catastro Único y Programa Bolsa Familia

La gestión del PBF se divide entre las tres esferas del poder público y existe un gestor y un equipo de asistentes sociales en cada municipio. Las transferencias son efectuadas por el Gobierno federal directamente a los beneficiarios. El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) ofrece subsidios para que los estados y municipios puedan gestionar los programas: para eso se creó un Índice de Gestión Descentralizada (IGD), que se utiliza para hacerle llegar más recursos a los municipios más eficaces en su gestión. Por ende, el alcance de las acciones está definido por el Gobierno central, que también ofrece entrenamientos para los equipos locales, pero la gestión está a cargo de los municipios con aportes puntuales de los estados.

La Constitución Federal de 1988 fue el fruto de una intensa negociación sobre el papel de la Unión, los estados y los municipios en la administración de las políticas públicas. No cabe duda de que el modelo de descentralización introducido por la Carta Magna fue esencial para alcanzar los avances logrados desde entonces.

La notable reducción de la pobreza rural después de 1993, cuando se introdujo la seguridad social para los trabajadores rurales y aquellos que pagaron contribuciones por un tiempo mínimo, ha sido largamente debatida en la literatura (Camarano, 2004) y ha hecho que el perfil de la pobreza brasileña se volviera más urbano.

En la primera década de 2000, los PTC, junto con la expansión del empleo formal y la política de valorización del salario mínimo, dividen los méritos de lograr la disminución de la extrema pobreza. Esos procesos fueron posibles gracias también a la descentralización de la gestión pública que fortaleció la participación de los municipios en la toma de decisiones y la implementación de las políticas.

Según el corte poblacional vigente, el 45,2% de los municipios se sitúa en la categoría con hasta 10.000 habitantes y el 43,9% tiene entre 10.000 y 50.000 habitantes, llegando en su conjunto a cubrir el 89,1% del total. Pero, en términos poblacionales, las dos categorías antes mencionadas concentran apenas el 33,6% de la población nacional. Desde el punto de vista administrativo, se trata de municipios con una escasa capacidad en la formulación e implementación de políticas públicas, a pesar de recibir recursos

del Fondo de Participación de Municipios (FPM), que está asegurado constitucionalmente para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades descentralizadas.

Tres de cada cuatro brasileños que viven en el campo residen en municipios de hasta 50.000 habitantes. Eso no quiere decir que sean municipios con características propiamente rurales, ya que de los 64,0 millones de residentes en municipios de ese porte, la mayoría se concentra en las áreas urbanas (65,0%). Por lo tanto, se debe tener cuidado cuando se formulan programas o políticas teniendo en cuenta únicamente el criterio del tamaño municipal.

Cada dos años, el MDS utiliza las encuestas de hogares del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) para elaborar una estimación de los hogares y personas pobres en cada municipio, con un margen de aproximación de un 10%[47]. La información respectiva se envía a los municipios, que pueden confirmar o solicitar la revisión de los datos. Es una etapa trascendental en la gestión del PBF porque permite afinar la focalización de la política y planificar mejor los recursos, actualizar el listado de familias incluidas en el grupo meta y atender los nuevos barrios o poblados.

Hasta el 2008, si una familia migraba, tenía que informar, a través del CRAS o CREAS del municipio de origen, al MDS, que automáticamente le cancelaba la transferencia y, una vez llegada en el nuevo municipio, entraba en una lista de espera para reincorporarse al PBF. Este mecanismo fue criticado porque corría el riesgo de forzar a las familias en quedarse en el mismo municipio, aunque hubiera más trabajo en municipios cercanos y, por el contrario, de incentivar la migración hacia las grandes ciudades, donde las listas de espera eran evacuadas rápidamente. Más allá del eventual impacto de la situación anterior sobre los flujos migratorios, los mecanismos actualmente vigentes son ágiles y es muy fácil mantener la continuidad de la transferencia en caso de migración.

Hoy día, la Caja Económica Federal se encarga de entregar las tarjetas a los beneficiarios del PBF (hasta 45 días después de la inscripción), activar las señas electrónicas respectivas y hacer los depósitos[48]. Todas las tarjetas tienen el Número de Identificación Social y el nombre del responsable familiar. Siguiendo las orientaciones del Banco Central de Brasil, se creó un tipo de cuenta simplificada para garantizar el acceso gratuito a los servicios para el público de bajo ingreso, denominada Caja Fácil, que permite realizar hasta cuatro retiros por mes sin costo y sin plazo máximo. Los que no quieran adherirse a esa oferta pueden hacer un solo retiro del valor total, con la Tarjeta Social Bolsa Familia (Cuenta Social), en un plazo de 90 días, y después los recursos son

47. Ese margen, que puede parecer alto, se justifica porque el diseño de muestreo de las encuestas de hogares no permite una clara identificación de los beneficiarios de los programas sociales. En Brasil, como el 60% de la extrema pobreza está en la región Nordeste, habría que calibrar la muestra con el propósito de identificar esos beneficiarios.

48. Los primeros años fueron fundamentales para evitar la instrumentalización política en la distribución de las tarjetas y que cada estado o municipio le pusiera un nombre diferente al programa.

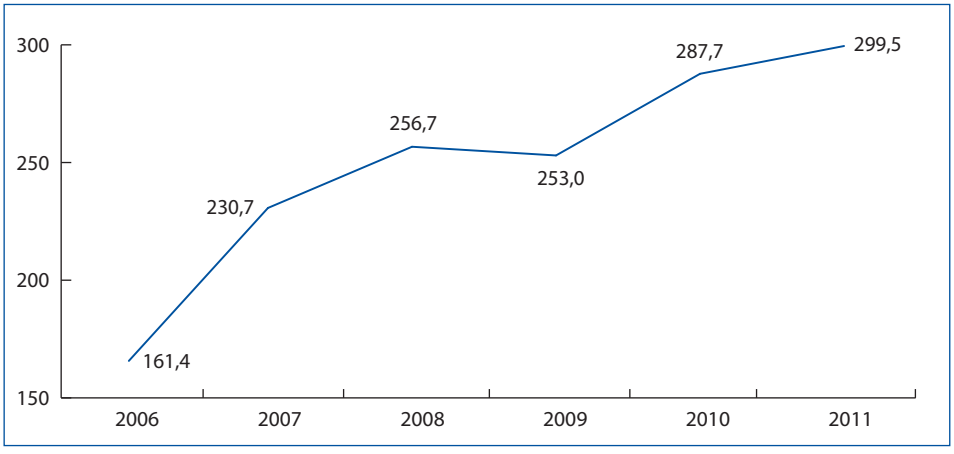
devueltos al presupuesto público. La gran mayoría de los retiros son realizados en agencias de loterías y cajeros electrónicos.

El proceso electoral en Brasil se articula alrededor de las elecciones presidenciales y estatales, que se intercalan con las elecciones municipales, ambas cada cuatro años. Así, se vota cada dos años y las elecciones se vuelven un ejercicio de control ciudadano sobre las políticas realizadas en el periodo anterior. Como las instancias participativas de la sociedad civil aún no están bien definidas, los medios de comunicación ejercen un papel central y el Estado hace un esfuerzo excepcional para demostrar que los programas sociales atienden efectivamente a la población más necesitadas y no hay desperdicio de recursos públicos.

En este contexto, es comprensible que el MDS divulgue anualmente los resultados de los cruces que hace del CadÚnico con otros registros administrativos, con el propósito de verificar la elegibilidad de los beneficiarios del PBF. De acuerdo con la revisión de los datos del Tribunal Superior Electoral, por ejemplo, en octubre de 2013, el MDS divulgó que 2.168 políticos elegidos siguieron recibiendo las transferencias del PBF, a pesar de no tener derecho a las mismas.

Otros registros que se cruzan con el CadÚnico son el Catastro Nacional de Informaciones Sociales (CNIS) del Ministerio de Seguridad Social, que se alimenta de la información de los empleados registrados y de las contribuciones individuales de los trabajadores independientes, el Registro Nacional de Vehículos Automotores y el *Sistema de Óbitos,* que expide los certificados de muertes.

Gráfico 6. Recursos transferidos a los municipios (IGD-M) entre 2006 y 2013 (millones R$)



Fuente: Información recopilada por el autor junto a la Coordinación General de Apoyo a la Gestión Descentralizada.

Los municipios y el Distrito Federal reciben recursos del MDS por medio del Fondo Nacional de la Asistencia Social (FNAS) que aporta a los Fondo Municipales de Asistencia

Social (FMAS) y al Fondo de Asistencia Social del Distrito Federal (FAS/DF), según el ya mencionado IGD. Este último es un indicador sintético que se empezó a utilizar en 2006 y califica la calidad de la gestión de los municipios en la actualización del CadÚnico y el monitoreo de las condicionalidades de salud y educación del PBF (ver gráfico 6).

El artículo 3 de la Constitución Federal define entre sus objetivos trascendentales la "erradicación de la pobreza y la marginalidad y la reducción de las desigualdades sociales y regionales". Por lo tanto, desde su concepción, la Constitución no ocultó las desigualdades socioeconómicas de un país de dimensiones continentales, reconoció la existencia de la desigualdad territorial e introdujo unas obligaciones para el Estado que representan la legitimación de fondo para la elaboración de políticas sociales eficaces.

La Constitución, con base en la sectorialización urbano-rural del territorio, identifica también los impuestos que le corresponden a los municipios[49] y al Estado federal[50]. Como esta sectorialización está a cargo de los municipios, que la revisan obligatoriamente antes de los censos demográficos decenales, esto causa una paradoja: a los gobernantes locales les conviene ampliar los sectores urbanos, que generan una mayor recaudación para ellos[51]. Por ende, la identificación de la población urbana y rural, que tiene un impacto inmediato en las políticas sociales, se encuentra probablemente distorsionada.

El comentario anterior también ayuda a explicar por qué la información de los registros administrativos, que se basa en autodeclaraciones, presenta valores más altos de las encuestas de hogares: al inscribirse en el CadÚnico el ciudadano tiene que responder si vive en área urbana o rural, y a menudo no sigue los patrones establecidos por los municipios. Al mismo tiempo, entre los requisitos obligatorios para acceder al crédito rural, no se encuentra la posesión de tierras agrícolas.

En otras palabras, lo que según el Gobierno federal es rural, puede ser clasificado como urbano por el municipio. Lo anterior causa múltiples problemas, y por consiguiente toda política social debería pasar por un pacto federativo, donde las responsabilidades de cada entidad queden muy claras y se asignen los recursos necesarios de manera consecuente.

El diseño de las políticas sociales, por lo menos hasta principio de los años noventa, ocurría por intereses partidistas más que por la aplicación de criterios científicos y raciocinio administrativo en la gestión de los recursos. En el caso de la asistencia social,

49. Propiedad territorial urbana, transmisión inter vivo de propiedades e impuestos sobre servicios de cualquier naturaleza (ISS), según el artículo 156.
50. Propiedad territorial rural (ITR), según el artículo 153.
51. Según los últimos censos demográficos, los habitantes de la zona rural están disminuyendo y en 2010 representaban solo el 15% de la población.

por ejemplo, la Legión Brasileña de Asistencia (LBA[52]) distribuía canastas de alimentos para que los municipios atendieran a los más necesitados. En ese contexto, la identificación de los beneficiarios era objeto de disputa entre los líderes locales, que se acusaban mutuamente de privilegiar a los sectores que habían votado para el uno o para el otro. Más allá de estos roces, la LBA centralizaba las decisiones y las autoridades locales quedaban a la espera de lo que se estableciera en Brasilia; hasta que la Constitución de 1988 estableció el derecho de la población necesitada en recibir asistencia social y la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS), aprobada en diciembre de 1993, reglamentó ese derecho.

Además, entre 1991 y 1992, durante la gestión de la esposa del presidente Collor de Melo, la LBA fue objeto de varias denuncias de malversación y, finalmente, fue cerrada en 1995. En ese mismo año, el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso creó el Ministerio de la Seguridad y Asistencia Social (MPAS).

La última década presentó un avance extraordinario sobre el uso de los recursos públicos en general y en la fiscalización de las políticas sociales en particular. Los órganos de control se han consolidado y tienen nuevos poderes. Hoy día, en cada ministerio se encuentran técnicos y especialistas, designados por la Contraloría General de la Unión (CGU), que inspeccionan los gastos efectuados y las contrataciones realizadas. Cuando se encuentran irregularidades, el ministerio involucrado tiene que justificar lo que ha pasado y firmar un Término de Ajuste de Conducta (TAC) con la CGU, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) o la Defensoría General de la Unión (AGU).

Según el artículo 71 de la Constitución, el TCU debe revisar las cuentas presentadas por la Presidencia de la República y las demás instituciones responsables por dinero, bienes y valores de la Administración pública, incluyendo las fundaciones y sociedades instituidas y mantenidas por el Estado federal. Por lo tanto también se responsabiliza por la legalidad de los actos de admisión de personal para esas entidades.

De igual modo, la Asociación Nacional de Concursos Públicos (ANPAC) estableció que se puede lanzar una licitación a nivel municipal solo cuando los recursos respectivos se encuentren en el presupuesto y hayan sido oportunamente comprometidos. Por lo anterior, es bastante común que, como ha pasado tras las elecciones municipales de 2012, un concurso sea invalidado por una nueva Administración después de su posesión, al darse cuenta de la inexistencia de los recursos necesarios.

52. La LBA fue una entidad pública creada en 1942 por iniciativa de la primera dama de la época, Darcy Vargas, con el propósito de ayudar a las familias de los soldados que participaron en la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente se transformó en una sociedad civil que, presidida por la primera dama, otorgaba asistencia a las familias pobres.

4.2 Otros registros del MDS y registros del mercado del trabajo

Desde su creación, el PBF es fuertemente cuestionado por una parte de la sociedad y los partidos de la oposición. Según sus planteamientos, las familias tendrían que tener acceso a las transferencias durante un periodo de tiempo muy corto y habría que establecer y aplicar "puertas de salida" muy claras y estrictas.

A principios de 2013, cuando se cumplieron diez años del Programa Bolsa Familia, el MDS elaboró un estudio con una base de datos[53], específicamente preparada por la Caja Económica Federal (CEF), a través de un cuestionario dirigido a las familias que ya no recibían la transferencia. Al respecto, hay que recordar que en la época el PBF cubría unos 12 millones de familias y apuntaba a que 1,7 millones dejaran voluntariamente el programa para finales de 2013.

La crítica principal apuntaba al bajo número de familias que habían salido voluntariamente del programa. En particular, el senador Cristovam Buarque, exgobernador de Distrito Federal, afirmó que la puerta de salida del PBF era "muy estrecha", añadiendo que "hay que contar cuántos entraron" en los últimos diez años. El senador defendía que la efectiva "puerta de salida" solo podía ocurrir cuando los hijos estuvieran en las escuelas, cosa que en su opinión no estaba ocurriendo. Mientras que, al contrario, los datos de las encuestas de hogares apuntaban que más de 98% de los niños brasileños frecuentaban las escuelas.

Hasta la introducción del Plan Brasil Sin Miseria, en 2011, no existían estímulos para que las familias dejaran el programa voluntariamente. Debido a la extrema volatilidad de las situaciones de pobreza, el plan mencionado introdujo una nueva regla: las familias que hayan salido voluntariamente del PBF, tienen prioridad para reingresar en el mismo si vuelven a necesitarlo por cualquier razón.

Desde 2011 la Secretaría de Gestión de la Información (SAGI) del MDS empezó a montar una base de datos *online* denominada Matriz de Informaciones Sociales, donde se concentra la información de los servicios utilizados por los inscritos del CadÚnico y, por lo tanto, se incluye información brindada por los Ministerios de Salud y de Educación. Obviamente es una tarea muy delicada y se necesita invertir mucho tiempo y recursos para consolidar este nuevo instrumento. De hecho, al momento están disponibles para el público solamente algunos datos y el MDS está trabajando para habilitar el instrumento para los gestores locales. Se trata de una excelente iniciativa, pero falta realizar el trabajo más difícil: el análisis de la información para facilitar la coordinación de acciones conjuntas orientadas al mejoramiento de la atención a la población necesitada.

53. Cabe apuntar que la misma podría ser mejorada en varios aspectos. Entre ellos: (a) no señala claramente las motivaciones de la eventual salida voluntaria; (b) no permite saber cuántas familias fueron excluidas y posteriormente reintegradas; (c) no está claro si en las familias que salieron voluntariamente están incluidas también las que fueron excluidas por falta del retiro de la transferencia.

Otras fuentes de información relevante son los censos anuales SUAS sobre los servicios de asistencia social.

Por otro lado, el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) recopila unos datos útiles para el análisis de las tendencias del mercado de trabajo, el RAIS y el Catastro General de Empleados y Desempleados (CAGED). La primera sistematiza la información que todas las empresas, públicas y privadas, tienen que entregar al final de cada año sobre los contratos que estuvieron vigentes en ese periodo. Mientras el CAGED está alimentado mensualmente por las empresas que contrataron o despidieron a alguien.

Finalmente, la página web del MTE permite tener acceso a su servicio de intermediación de mano de obra y al Programa Seguro Desempleo, mientras el portal Más Empleo, que se creó con el propósito de sistematizar todas las ofertas de trabajos disponibles en el país, aún presenta problemas de estabilidad del sistema y además se ve perjudicado por la escasa calidad de la conexión que se da en muchos municipios.

4.3 Cambios en los registros administrativos

El eSocial es una nueva iniciativa federal que unifica el envío de información de los empleadores en relación a sus empleados e incluye los datos de los prestadores de servicios autónomos y los trabajadores domésticos. Su activación estaba planificada para inicios de 2015, pero —debido a los atrasos en los ajustes necesarios para las micro y pequeñas empresas— se prevé que empezará a operar hacia mediados de 2016.

Con el eSocial, los registros laborales podrán ser cruzados con la información tributaria de la Secretaría de Ingreso Federal y de los ministerios y, según la SRFB, una vez que el nuevo instrumento sea totalmente operativo, la recaudación crecerá en por lo menos R$ 20.000 millones al año[54].

Además de los trabajadores registrados en el Ministerio de Trabajo y Empleo, el eSocial acompañará también a los trabajadores autónomos y domésticos que contribuyen individualmente a la Seguridad Social.

Se prevé también que el eSocial permitirá agregar la información del CadÚnico y del Beneficio de Prestación Continuada (BPC), ofreciendo así al MDS una herramienta valiosa para consolidar la integración y las sinergias en las políticas sociales a nivel nacional.

Entre otras cosas, el eSocial calcula automáticamente las prestaciones sociales acreditadas a cada persona y el monto de la liquidación al cierre de un contrato y representa

54. Sin embargo, en el mismo gobierno hay voces críticas al respecto: según el Secretario Nacional de Micro y Pequeñas Empresas, por ejemplo, el eSocial solo digitaliza la información preexistente, no disminuye la burocracia y no selecciona oportunamente la información más útil para las entidades oficiales involucradas.

un valor agregado tanto para las empresas como para los trabajadores. Además, el sistema incorpora también la información sobre accidentes de trabajo, jubilaciones y permisos de maternidad y sustituirá progresivamente múltiples registros administrativos.

Una posible paradoja es que la Administración pública se encuentra entre los actores menos puntuales en la entrega de la información a las bases de datos existentes. Sin embargo, se espera que con la introducción del eSocial esta situación pueda cambiar y los atrasos disminuyan.

4.4 Cambios en las encuestas de hogares

Las encuestas de hogares representan la otra fuente relevante de los datos que se utilizan en la formulación de indicadores útiles para la formulación y el de monitoreo de las políticas públicas.

Entre 1992 y 2013 el IBGE llevó a cabo la Pesquisa Nacional por Muestro de Domicilios (PNAD) (Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares) basada en un muestreo de unos 120.000 hogares para profundizar el análisis sobre temas como trabajo, educación, ingreso, fecundidad y características del hogar. Las entrevistas se realizaban entre los meses de octubre y diciembre de cada año, mientras que los resultados se divulgaban en septiembre del año siguiente.

Además, en 2004 y 2006 el IBGE, de acuerdo con el MDS, suministró un cuestionario suplementario sobre los programas de transferencias condicionadas y detectó una relevante subestimación (25%) del número de beneficiarios. El Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), una fundación pública federal vinculada a la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE)[55], realizó algunos estudios utilizando diferentes técnicas para corregir esa subestimación (Souza *et al.,* 2011; Souza, 2013; Souza, 2010; Ribas y Machado, 2008).

Desde 2011, el IBGE adoptó la PNAD Continua[56], que utiliza el mismo cuestionario anterior pero con un plan de suministro mensual. Esta nueva encuesta sustituirá progresivamente también la Encuesta Mensual de Empleo (PME), que analiza el mercado de trabajo en seis grandes regiones metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife y Salvador).

En 2013, la PME cubrió a 2.029 sectores censitarios[57] en 145 municipios y la PNAD 9.166 sectores en 1.100 municipios. La PNAD Continua abarcaba 15.756 sectores en 3.464

55. La SAE tiene estatus de Ministerio pero está vinculada a la Presidencia de la República.
56. Que durante dos años se sobrepuso con la PNAD. La PME utiliza una metodología basada en paneles de discusión 4-8-4, o sea un grupo de hogares es entrevistado durante cuatro meses consecutivos, seguido de ocho meses de pausa y luego de otros cuatro meses de entrevista. La PNAD tiene un diseño de muestreo simple estratificado en tres etapas. La PNAD Continua sigue el mismo modelo pero con otro formato (5-2-5), o sea, el hogar es visitado cinco veces con intervalo de 2 meses entre una visita u otra.
57. El sector censitario incluye unos 200 hogares y fue creado por el IBGE para facilitar el proceso de muestreo.

municipios, respecto a los 316.574 sectores y 5.570 municipios existentes en todo el país (5,0% de los sectores y 62,2% de los municipios). En términos de tamaño del muestreo, la PME abarca 528.000 hogares a lo largo del año y la PNAD de 147.000 hogares por trimestre. Mientras que en 2014 la PNAD Continua abarcó 845.000 hogares (211.000 por trimestre).

En diciembre de 2014 se divulgaron los microdatos relativos a todos los trimestres de 2012 y 2013 y los tres primeros trimestres de 2014 de la PNAD Continua, mientras que en un futuro todos los datos serán divulgados cada tres meses (IBGE, 2013b).

Es muy probable que esta nueva encuesta facilite la comprensión de algunos procesos locales útiles para el diseño de las políticas públicas, como, por ejemplo, la volatilidad de los ingresos familiares, sobre todo con el análisis de los trabajos temporales en el sector agrícola[58], y la rotación de la mano de obra en las áreas urbanas.

4.5 Identificación de un criterio único o multidimensional

¿Por qué la utilización del análisis multidimensional en la investigación de la pobreza no ha avanzado mucho en Brasil? Es oportuno plantear dos consideraciones al respecto. La primera tiene que ver con la adopción de un enfoque monetario para la medición de la pobreza. La segunda concierne la falta de un consenso sobre las variables más apropiadas para medir la complejidad y la diversificación regional y, por ende, la escasa aplicación de análisis multidimensionales para la comprensión de los problemas sociales existentes en cada región del país.

Como es sabido, después de muchos años de debate, el país optó por el enfoque monetario para definir la línea de pobreza. Esta decisión sirvió también para evitar que se volviera a los salarios mínimos regionales, que anteriormente habían afectado negativamente la distribución del ingreso. Sin embargo, muchos siguen sosteniendo que se deberían adoptar múltiples líneas de pobreza según las características regionales.

Por otro lado, la rapidísima transición brasileña de país agroexportador a país industrializado afectó la oportuna definición y diferenciación de lo urbano y lo rural. La pobreza urbana, donde el acceso a los servicios públicos es más fácil, tiende a ser más concentrada en carencias de infraestructura y movilidad, mientras que la pobreza rural necesita de crédito, asistencia técnica y facilidades en la comercialización de los productos agrícolas. Son dos realidades bien distintas y vuelven problemática la utilización de una única línea de pobreza a nivel nacional, por un lado, y la actual atribución a los municipios de la decisión sobre la zonificación urbano-rural, por el otro.

58. Donde se supone que sea menos difundida la salida voluntaria de los PTC.

Entonces no se pueden utilizar los mismos criterios para la población urbana y rural, una vez que las necesidades y el acceso a los servicios son tan diferentes. Esto dificulta el abordaje multidimensional por la falta de un consenso entre los especialistas sobre cuáles serían las dimensiones a tener en cuenta en cada contexto.

La mirada multidimensional debería abarcar todas las políticas sociales, como las de empleo, trabajo y generación de ingreso. Tanto en las políticas activas como en las pasivas, el enfoque actual se dirige al individuo y los registros administrativos descuidan la información sobre los núcleos familiares. Al contrario, la manera apropiada para implementar una visión multidimensional sería tener en cuenta, por ejemplo, las características de los hogares, su trasfondo cultural y su historial ocupacional.

En el caso de la salud, el esfuerzo de la corriente sanitarista logró superar el enfoque de análisis del individuo y basarse en el enfoque de análisis de las familias, pasando así del paradigma curativo al paradigma preventivo: por eso día día de hoy el programa Salud de la Familia tiene el objetivo central de la prevención. Algo parecido se hace necesario también en las políticas de trabajo, empleo e ingreso, como se pudo apreciar anteriormente en la presentación de los casos de la agricultura familiar y la economía solidaria.

5. Consideraciones finales

Aunque hasta ahora en Brasil el tema ha sido abordado de manera marginal, hay consenso entre los especialistas sobre la necesidad de formular nuevas propuestas para mejorar las estrategias de egreso. Las mismas deberían ser elaboradas a nivel interministerial, con el propósito de estimular la sinergia entre las acciones del Estado. Para esto, hay que multiplicar los esfuerzos para mejorar y afinar la recopilación de información realizada por el sector público.

Es necesario, por ejemplo, adoptar criterios claros en la identificación de los municipios rurales, como hicieron algunos países europeos asumiendo el número de habitantes en calidad de principio clasificatorio. Esa definición es muy importante para las políticas públicas y debe ser compatible con los registros administrativos y las encuestas de hogares.

Es sabido que las manifestaciones de la pobreza son distintas en términos regionales y según el eje urbano-rural. En 2011, cuando se planteó el Plan Brasil Sin Miseria, el 59% de la pobreza extrema se situaba en la región Nordeste, principalmente en las áreas rurales afectadas por fenómenos climáticos como La Niña. Ese diagnóstico llevó a que el MDS invirtiera en la construcción de más de un millón de cisternas para captación de agua de lluvia en la región del semiárido del Nordeste, cambiando sustancialmente la situación de la producción agrícola.

La propuesta de estrategias de egreso en Brasil pasa por un debate sobre el carácter multidimensional de la pobreza. El acceso a servicios públicos de calidad por parte de los ciudadanos más pobres les garantiza los derechos reconocidos por la Constitución Federal de 1988. Por ende, es necesario financiar estudios y seminarios sobre estos temas, con el propósito de construir un consenso sobre las nuevas prioridades a abordar, teniendo en cuenta las diferencias territoriales antes mencionadas.

Como se evidenció, la realidad de la pobreza en las áreas urbanas es bastante distinta de aquella que se presenta en lo rural. En las primeras, las carencias principales son la falta de infraestructura básica y la movilidad y, aunque tengan mejor acceso a servicios escolares y médicos, todavía se debe asegurar que esos servicios sean de buena calidad.

De la misma forma, la calificación profesional debe ser ofrecida no solo por el Sistema S sino por universidades y otras instituciones. Los cursos tienen que ser bien diseñados y cumplir con la demanda del mercado de trabajo, mientras que las políticas laborales, activas y pasivas, deben adoptar a las familias como unidad de análisis y no considerar únicamente a los individuos. Se trata de un cambio de enfoque de las políticas públicas que se puede cristalizar lentamente, como ocurrió con la asimilación de los conceptos de agricultura familiar y la economía solidaria a lo largo de los últimos quince años. Esas estrategias deben buscar que los egresados tengan un trabajo formal y reducir la informalidad. Además, es fundamental aumentar el número de escuelas que ofrecen enseñanza en tiempo integral y guarderías.

Para diseñar propuestas que den cuenta de los más variados tipos de composición familiar es necesario mejorar el cruce de registros administrativos. La Secretaría de Gestión de la Información del MDS inició ese esfuerzo a través de la Matriz de Informaciones Sociales, pero hay que consolidar los avances en este ámbito para aumentar el éxito de las estrategias de egreso. Hay que estar atento a los cambios que se están realizando en el Sistema Estadístico Nacional, tanto en los registros administrativos como en las encuestas de hogares. La dinámica de la pobreza requiere que se hagan diagnósticos recurrentes para captar sus nuevas formas y procesos. Al respecto, se debe apoyar los estudios longitudinales de la pobreza en distintos contextos geográficos porque aportan bastante sobre la volatilidad de los ingresos de las familias más vulnerables.

Finalmente, el Estado tiene que mantener el gasto social por lo menos en el nivel actual y cuidar que este sea cada vez más progresivo. En este contexto, sería oportuno realizar más estudios sobre las restricciones fiscales de los municipios y sus impactos sobre las políticas locales. Los mismos son decisivos para diseñar instrumentos de fortalecimiento de los municipios en las acciones vinculadas con las estrategias de egreso. De la misma manera, se debe apoyar la reforma tributaria y cuidar que no penalice a la población más pobre.

Capítulo 3. Caso Colombia

1. Introducción

El presente capítulo está estructurado en cuatro partes. Después de esta breve introducción, la segunda parte contextualiza lo que pasó en Colombia en los años noventa y a principios de este siglo, destacando los cambios políticos y sociales y la crisis económica y planteando cómo los mismos sentaron las bases de la activación de los programas especiales de atención a la población más pobre y vulnerable del país, que pueden ser considerados los antecedentes más cercanos a los actuales PTC. Se presentan también las leyes y disposiciones que fueron aprobadas en esa época y se analiza su influencia en la elaboración del Sistema de Protección Social vigente. La segunda parte termina con un apartado dedicado a una breve caracterización de la pobreza en el país.

La parte siguiente presenta la institucionalidad pública encargada de la lucha contra la pobreza, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). El texto aborda también la caracterización y el análisis de las estrategias y modalidades operativas de los principales PTC y actividades en ejecución, con especial referencia a Más Familias en Acción y a la Red Unidos, que complementa los programas de transferencias y se orienta a facilitar el acceso de las familias que se encuentran en pobreza extrema a los servicios públicos para los que son elegibles.

La cuarta y última parte plantea algunas reflexiones e identifica algunas interrogantes en lo referente a las reglas de graduación y las estrategias de egreso de los PTC utilizadas en Colombia.

El trabajo realizado se fundamenta en la revisión de la bibliografía existente y en varias entrevistas con los funcionarios colombianos involucrados en la implementación de los PTC y de la Red Unidos.[59]

59. Al respecto, se expresa un profundo agradecimiento a la Dirección de Ingreso Social del DPS, con especial referencia a su director, Francisco Alejandro Espinosa Espinosa, y a Paula Carolina Altamar Robayo, coordinadora del Grupo de Estudios Técnicos, por un lado, y a la Dirección de Gestión de Oferta Institucional y Territorial de la ANSPE, con especial referencia a su directora, Juliana Sánchez Calderón, por el otro.

Finalmente, es importante señalar que una parte de la información utilizada para la elaboración del texto se basa en el trabajo realizado por una pasante de la Universidad de Pavía, que presentó su tesis de maestría sobre la experiencia del programa Más Familias en Acción (Morales Mora, 2013).

2. Sistema de Protección Social y lucha contra la pobreza

A continuación, se analiza lo que pasó en Colombia entre la década de los años noventa y el principio de este siglo, enfocando la atención hacia los elementos económicos y sociales que contribuyeron a crear las condiciones para la activación de los programas especiales de atención a la población más pobre que antecedieron los PTC, por un lado, y los factores políticos y legislativos que crearon las condiciones propicias para la elaboración del sistema de protección social vigente, por el otro. El último apartado se dedica a una breve caracterización de la dinámica reciente de la pobreza en Colombia.

2.1 Antecedentes y contexto de referencia

En Colombia los años noventa fueron de cambios importantes, empezando por la aprobación de la nueva Constitución política, que en 1991 reformó la anterior de 1886. Entre otros, la nueva Constitución estableció que "la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad" (art. 48), que se le debe garantizar a todos los habitantes como un derecho irrenunciable, y que el Estado debe ampliar progresivamente su cobertura. Así el Estado tiene la responsabilidad de fomentar el logro de una mayor justicia social, según los principios generales antes mencionados. En este contexto,

> *"Varios de los derechos civiles, económicos y sociales se convirtieron en derechos constitucionales, lo cual implicó realizar diversas reformas sociales, en especial las relacionadas con la seguridad social, la educación, los servicios públicos, la descentralización y las transferencias intergubernamentales"* (Acción Social y DNP, 2010: 63).

Por consiguiente, a esa época se remontan leyes y programas que representan los antecedentes de lo que se configura actualmente como el sistema de protección social: la Ley 60 de 1993 que descentralizó[60] varias tareas y funciones relacionadas con el desarrollo social y los servicios públicos de educación, salud y vivienda, facultando al mismo tiempo al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES[61]) para

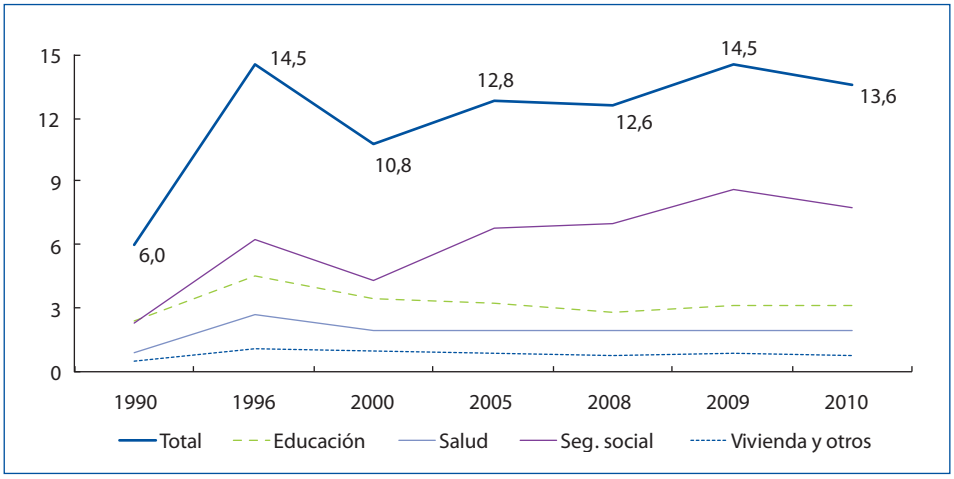
60. Al respecto, como señala Ramírez (2002: 15), entre 1992 y 2001 las transferencias nacionales a los gobiernos locales (municipios y departamentos) pasaron del 12% al 22% de los ingresos corrientes, o al 24,5% si se incluye también el situado fiscal.

61. El CONPES, creado en 1958, es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del gobierno en los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Con este fin, coordina y orienta a los organismos oficiales a través del estudio y aprobación de los documentos CONPES.

identificar los criterios de focalización del gasto público en lo referente a las necesidades de la población más pobre y vulnerable; la Ley 100 de 1993 que creó el sistema de seguridad social integral, y especialmente sus dos componentes principales: el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)[62] y el Sistema General de Pensiones (SGP); la Ley 115 de 1994 que introdujo el derecho universal a la educación y estableció el deber del Estado de garantizar la prestación del servicio y su calidad (Acción Social y DNP, 2010: 63-66).

Otra innovación importante se dio en 1994, con la creación del Sistema de Selección e Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN[63]), que representó la concretización del mandato conferido al CONPES en lo referente a la focalización de los niveles de bienestar de la población nacional, y por esta vía de los beneficiarios del gasto social del sector público.

Gráfico 1. Gasto social como porcentaje del PIB en Colombia



Fuente: CEPAL. Base de datos Gasto social en América Latina y el Caribe: http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador_id=1 (consulta del 10/03/2015).

Todas estas medidas se orientaban a crear redes de protección para los más pobres y fueron acompañadas por un aumento del gasto social, que creció constantemente en la primera parte de los años noventa, pasando del 6% del producto interno bruto (PIB)

62. El SGSSS impulsó el cambio de un sistema de oferta subsidiada de servicios a un modelo de libre competencia regulada, con la adopción de subsidios a la demanda como mecanismo de protección directa a la población más pobre.

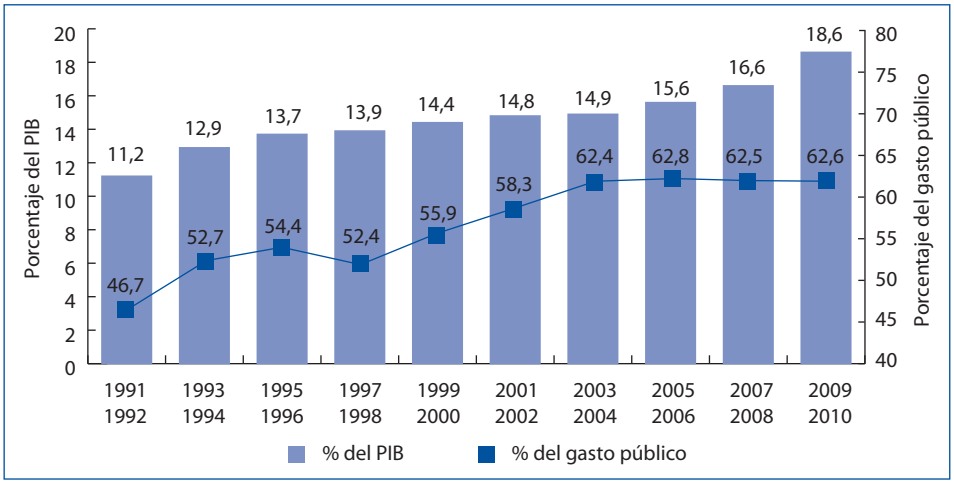
63. Según el Documento CONPES Social 22 de 1994 (DNP, 1994) su objetivo general es "Establecer un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de identificación de posibles beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales y ejecutores de política social del orden nacional". Posteriormente, el Documento CONPES Social 040 de 1997 (DNP, 1997) consolidó la utilización del SISBEN, mientras que el Documento CONPES Social 100 de 2006 (DNP, 2006a) formalizó algunas recomendaciones para mejorar la focalización del gasto público social y la utilización del SISBEN.

en 1990 al 14,5% en 1996. Al respecto, el DNP calcula que el gasto social pasó de 1.465.590 millones de pesos en 1991 a 5.804.745 millones de pesos en 1996 (Sánchez *et al.,* 2010: 1). Posteriormente, los desembolsos fueron afectados por la recesión mundial causada por el desplome de las economías asiáticas, que influyó también en la economía colombiana.

De esta manera, el gasto social se demoró más de diez años para recuperar los mismos niveles que lo habían caracterizado anteriormente, llegando nuevamente al 14,5% en 2009 y bajando al 13,6% en 2010. El análisis de los datos presentados en el gráfico 1 muestra que el gasto en seguridad social, que en 1990 solo representaba la tercera parte del total, ha aumentado significativamente a lo largo de los últimos veinte años y hoy representa casi un 60% del gasto social.

Por otro lado, la revisión del gráfico 2 permite evidenciar que el gasto social colombiano es bastante inferior al promedio regional, que —en proporción al PIB— ha aumentado del 11,2% a principios de los años noventa al 18,6% en el periodo 2009-2010 y ha manifestado una dinámica de crecimiento mucho más consistente que en Colombia y hoy en día supera la de este país andino en un 37% aproximadamente.

Gráfico 2. Gasto social como porcentaje del PIB en América Latina y el Caribe (*)



(*) Promedio ponderado del gasto público de 21 países de la región.

Fuente: CEPAL, 2013a: 172.

Finalmente, es oportuno recordar que la recesión mundial de la segunda mitad de los años noventa, antes mencionada, afectó gravemente a los niveles de pobreza por ingreso en Colombia que, después de haber bajado del 54% en 1991 al 49% en 1995, volvió a aumentar hasta llegar al 59% hacia finales de la década. En el mismo periodo, esta situación fue agravada por el recrudecimiento del conflicto armado que hizo

disparar el número de desplazados internos[64] hasta rebasar las cuatro millones de unidades hacia finales del siglo pasado (CODHES, 2013).

Según Núñez y Espinosa (2005: 100):

> *"La […] crisis económica que atravesó Colombia fue la más fuerte de la historia del país. El PIB cayó 4,3% en 1999, el déficit fiscal alcanzó 7% del PIB, la tasa de desempleo se duplicó y la pobreza se incrementó en órdenes superiores a los presenciados en la década de los ochenta. La crisis redujo significativamente el gasto en inversión en los principales sectores sociales, incluyendo la educación, la salud, los programas de vivienda y la inversión en agua potable y saneamiento básico. De igual modo, afectó principalmente a la población más pobre y vulnerable, incluyendo niños, jóvenes y mujeres, lo que a su vez demostró que el país no contaba con mecanismos de protección que permitieran prevenir los choques y hacerles frente en épocas de recesión".*

En este contexto de profunda crisis, con la aprobación de la Ley 387 de 1997 se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD), coordinado inicialmente por la Red de Solidaridad Social (RSS), que existía desde 1994 y que, mediante la ley mencionada, adquirió el carácter de entidad pública de orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

Además de lo anterior, la RSS se valió del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FOSES[65]) para ejecutar numerosos proyectos para los grupos más pobres y vulnerables de la población y aportó a la construcción de una estrategia de gestión basada en la coordinación interinstitucional y en la participación comunitaria.

Dicha estrategia se articulaba alrededor de cinco criterios: (a) promover la equidad social; (b) desarrollar un nuevo concepto de gestión de la política social, mediante la activación de redes entre las organizaciones del Estado y de la sociedad civil; (c) promover un mayor nivel de empoderamiento de las colectividades con sus propios procesos de desarrollo; (d) avanzar en el proceso de descentralización mediante la vinculación de los departamentos y municipios en la formulación y la gestión de la política social, por un lado, y la corresponsabilización del sector privado, por el otro; (e) formular y aplicar estrategias de concertación interinstitucional para la implementación de las políticas sociales (Casasbuenas, 2001).

Sin embargo, sus medidas sufrieron el impacto negativo de múltiples exigencias financieras e institucionales y de algunos problemas en la focalización de los proyectos, que

64. Un desplazado interno es alguien que es forzado a dejar su hogar, pero que se mantiene dentro de las fronteras de su país. En el caso de Colombia, los primeros procesos de desplazamiento se remontan a la segunda mitad de los años cuarenta y se caracterizan por violentos despojos de tierras a comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes.

65. El FOSES, instituido por el Decreto 0281 de 1992, tenía por objeto "financiar, cofinanciar y coordinar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana".

originaron dudas sobre la eficacia de las políticas de protección social implementadas hasta ese momento.

Así, en 2000 fue constituida la Red de Apoyo Social (RAS[66]) con un mandato de tres años y el fin de mitigar el impacto que la crisis económica había tenido sobre la población más vulnerable. Sus objetivos eran: "(1) organizar oportunidades de capacitación para los jóvenes; (2) proporcionar transferencias monetarias condicionadas; (3) fomentar el servicio comunitario" (Rosero, 2013: 7-8). Los mismos correspondieron a tres programas de emergencia para atender a las poblaciones meta especificadas en la tabla siguiente: "Subsidios condicionados" (que después fue denominado "Familias en Acción"), orientado a mejorar las condiciones de nutrición y escolaridad de los niños de las familias más necesitadas; "Capacitación laboral" (después "Jóvenes en Acción"), destinado a mejorar las condiciones de acceso e inserción en el mercado laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos, y "Manos a la Obra" (después "Empleo en Acción"), con el objetivo de brindar ocupación transitoria a la población más pobre (DNP, 2000).

Tabla 1. Programas implementados por la RAS

	Familias en Acción	Jóvenes en Acción	Empleo en Acción
Actividad	Dar transferencias a familias de bajos recursos, condicionadas a mejoras en los niveles de nutrición, salud y escolaridad de los menores.	Mejorar las posibilidades de empleabilidad de la población entre 18 y 25 años de los estratos más bajos.	Brindar ocupación transitoria a la población pobre, a través de la financiación de pequeñas obras de infraestructura.
Población meta	Familias del nivel 1 del SISBEN, con hijos menores de 17 años.	Jóvenes desempleados entre 18 y 25 años de los niveles 1 y 2 del SISBEN.	Desempleados mayores de 18 años de los niveles 1 y 2 del SISBEN.
Meta	Beneficiar 350.000 familias y 1.000.000 de niños/as en tres años.	Capacitar 100.000 jóvenes en tres años.	Generar 300.000 empleos transitorios en tres años.

Fuente: elaboración del autor basada en Rosero (2013: 8) y Acción Social y DNP (2010: 67-68).

Como parece evidente en la tabla anterior, la RAS orientó sus programas a través de la focalización en la población más pobre (niveles 1 y 2 del SISBEN) y al subsidio de la demanda de servicios sociales. Esto representó la introducción de un cambio de fondo en los enfoques del sector público, que anteriormente se guiaban por la cofinanciación de proyectos en los municipios más pobres, utilizando especialmente los recursos del FOSES, y privilegiaban la realización de infraestructuras para la oferta de servicios sociales.

66. La RAS tenía el estatus jurídico de agencia ejecutora de programas sociales especiales y, como tal, fue adscrita al Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), creado a su vez por la Ley 487 de 1998 y reglamentado por el Decreto 149 de 2000, como un fondo-cuenta del DAPRE. Lo anterior con el propósito de disponer de un instrumento flexible, que pudiera contraerse o expandirse según los vaivenes de la crisis y las necesidades de la población meta (Acción Social y DNP, 2010: 68).

El documento CONPES 3144 de diciembre de 2001 (DNP, 2001) creó el Sistema Social de Riesgo (SSR), con el objetivo de:

> *"Articular y flexibilizar la oferta de programas sociales del Estado y fortalecer su capacidad para prevenir, mitigar y contribuir a superar los riesgos resultantes de las recesiones económicas. El SSR busca asistir a la población más vulnerable en la satisfacción de necesidades objetivas durante periodos recesivos de la economía, de tal manera que no se comprometa su capital físico y humano".*

Su propósito era mitigar el deterioro del nivel de bienestar de la población vulnerable, ocasionado por factores como la caída de los ingresos, la pérdida de empleo, la disminución del consumo de bienes y servicios básicos, que en las familias más pobres se traducen en mayores niveles de deserción escolar, mala nutrición de los niños y menor atención en salud, afectando a corto plazo la acumulación del capital humano y, por tanto, la calidad de vida futura de las personas y a largo plazo el crecimiento económico del país.

Según el CONPES 3144 de 2001, el objetivo de la política económica y social se centra en el manejo social del riesgo, o sea el crecimiento económico redistributivo, por medio de programas sociales, para la disminución de la pobreza. Por ende, el SSR se articuló alrededor de dos estrategias: (a) prevención, con el objetivo de reducir la probabilidad de que los riesgos de deterioro del capital humano se hagan efectivos, por medio de programas en salud, educación, capacitación y generación de empleo y (b) mitigación, orientada a disminuir los efectos de la recesión, por medio de programas de empleo de emergencia, capacitación laboral para desempleados y subsidios para nutrición y asistencia escolar (Acción Social y DNP, 2010: 69-70).

Posteriormente, la Ley 789 de 2002 estableció el sistema de protección social, definiéndolo como "el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo". Más específicamente, en su artículo 1 la ley planteaba que:

> *"El objeto fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados. En salud, los programas están enfocados a permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad a los servicios básicos. El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales".*

En 2005, mediante el Decreto 2467, se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social[67]), como la institución responsable

67. En 2011 Acción Social fue transformada en el Departamento para la Prosperidad Social (ver más adelante).

de la ejecución del Fondo de Inversión para la Paz (FIP) y la implementación de los programas para la población afectada por el conflicto armado y la pobreza extrema, que antes estaban bajo la tutela de la RAS.

En este contexto, se tomaron también otras decisiones. Entre ellas: cerrar la RAS, que había cumplido su periodo institucional de tres años; terminar con el programa Empleo en Acción; asignar la ejecución de Jóvenes en Acción al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); continuar y ampliar el programa Familias en Acción, como uno de los programas sociales del Plan Colombia[68] adscrito y financiado por el FIP; encargar su coordinación operativa a Acción Social (Rosero, 2011: 3; Acción Social y DNP, 2010: 71).

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado comunitario: Desarrollo para todos" ratificó la salud, la pensión y el trabajo como los derechos mínimos a garantizar y configuró los ejes principales que todavía conforman el sistema de protección social.

Posteriormente, la Ley 1151 de 2007 ratificó el enfoque formulado en el mencionado plan de desarrollo y amplió la definición del sistema de protección social "con la inclusión de tres aspectos claves para su adecuado funcionamiento: capacidad de articulación de la oferta de servicios; necesidad de contar con mecanismos de focalización que prioricen las intervenciones a los más necesitados, y posibilidad de integrarse con otros segmentos del mercado (acceso a activos)" (DNP, 2009b: 8).

Gráfico 3. Pilares del PND 2010-2014



Fuente: DNP, 2011: 250.

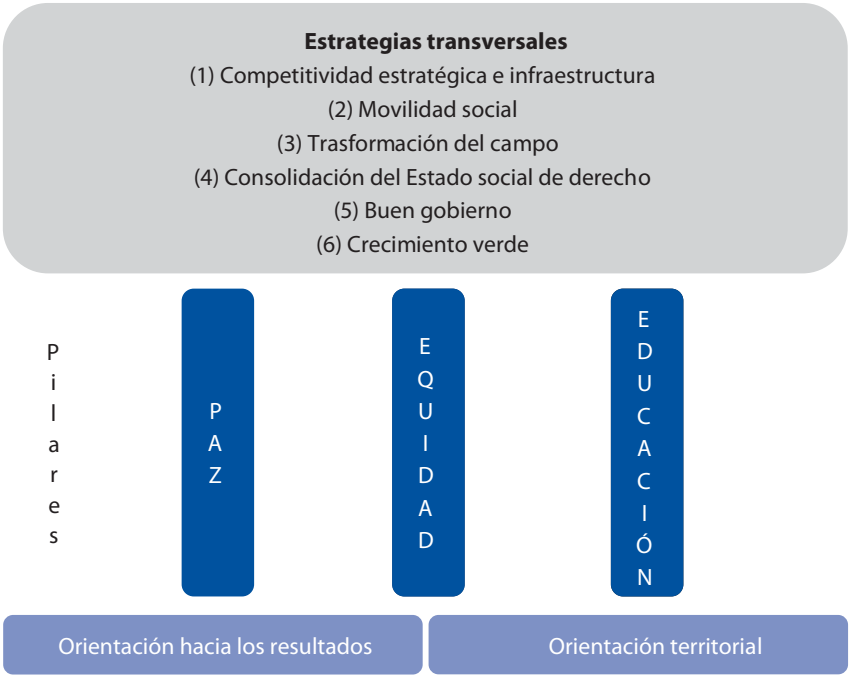
68. El Plan Colombia (o Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado) es un acuerdo que fue firmado en 1999 entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos durante las Administraciones de los presidentes Andrés Pastrana y Bill Clinton. Sus objetivos son los de generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado y crear una estrategia antinarcótica en Colombia. Fuente: http: //es.wikipedia.org/wiki/Plan_Colombia (consulta del 20/02/2015).

Con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 "Prosperidad para todos" se incluyó la igualdad de oportunidades entre los tres pilares del desarrollo en Colombia, conjuntamente con el crecimiento de la economía y de la competitividad, por un lado, y la consolidación de la paz en todo el territorio nacional, por el otro.

Este documento identificó además cuatro desafíos fundamentales para la articulación entre desarrollo económico y social y la construcción de una sociedad más equitativa, así:

> *"(1) aumentar la eficiencia del gasto social para que los recursos se traduzcan en mejores resultados en cobertura y calidad; (2) mejorar la focalización del gasto social para que este beneficie prioritariamente a los más pobres y vulnerables; (3) consolidar un sistema de protección social que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y los ingresos de los hogares, y a reducir su vulnerabilidad, y (4) alcanzar la inclusión social de los diferentes grupos étnicos, así como de la igualdad de género" (DNP, 2011: 250-251).*

Gráfico 4. Estructura del PND 2014-2018



Fuente: DNP 2015: i-x.

El nuevo PND 2014-2018 "Todos por un nuevo país: paz, equidad, educación" se articula alrededor de tres pilares, seis estrategias transversales y dos enfoques metodológicos (DNP, 2015: i-x).

El primer pilar es una apuesta por la paz que, de acuerdo con en las negociaciones de La Habana[69], apunta a crear las condiciones para orientar el posconflicto hacia la construcción de un país más próspero y sin violencia. La priorización de la equidad se fundamenta en el reconocimiento de que "la desigualdad, como la violencia, es endémica y secular en Colombia, y su superación requiere transformaciones de fondo" (DNP, 2015: iv). Finalmente, la educación "se concibe como el más poderoso instrumento de igualdad de la sociedad" (DPN, 2015: v), asumiendo que una población con un mejor nivel de instrucción puede aprovechar las oportunidades económicas y de otro tipo que se le presentan, "y tiene mayores capacidades para participar en el sistema político, en la economía de mercado y en la defensa de sus propios derechos" (DNP, 2015: v).

Alrededor de estos pilares se plantean seis estrategias transversales, a saber: (1) competitividad estratégica e infraestructura; (2) movilidad social; (3) trasformación del campo; (4) consolidación del Estado social de derecho; (5) buen gobierno; (6) crecimiento verde.

Finalmente, el plan se fundamenta en dos enfoques metodológicos comunes. El primero es la orientación hacia el logro de resultados concretos y medibles. Con este fin, se le asignan a cada pilar algunas metas trazadoras y a cada estrategia transversal unas metas intermedias cuantificadas por medio de productos e indicadores específicos, que facilitarán su monitoreo y evaluación durante la ejecución del plan. El segundo es la orientación territorial, con el propósito de traducir las estrategias nacionales en lineamientos y prioridades programáticas para cada región del país, de la siguiente forma: (1) Caribe: prosperidad y eliminación de la pobreza extrema; (2 Pacífico: equidad, integración y aprovechamiento sostenible de mercados; (3) Centro Oriente: conectividad para la integración; (4) Centro-Sur: desarrollo del campo y conservación ambiental; (5) Llanos: medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano; (6) Eje Cafetero y Antioquia: talento humano innovador en territorios incluyentes.

En términos generales, el nuevo PND manifiesta una sustancial continuidad con el anterior y enfatiza la orientación hacia la disminución de la desigualdad, asumiendo que en Colombia la "reducción de la pobreza no se ha reflejado en un incremento importante de la clase media[70], sino en un aumento de la población que se encuentra en

69. Las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano del presidente Santos y las Fuerza Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) empezaron formalmente en octubre de 2012 y, después de una primera fase en Oslo, en la actualidad se desarrollan en La Habana, Cuba. Su objetivo es la terminación del conflicto que azota el país desde los años cincuenta y se fundamentan en un *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Los puntos en discusión son (1) la política de desarrollo agrario integral; (2) la participación política que tendrían miembros de las FARC ante una eventual dejación de armas; (3) el fin del conflicto, la entrega de las armas, reincorporación de los guerrilleros a la vida civil y la reestructuración de las fuerzas militares; (4) la política de drogas; (5) la reparación a las víctimas del conflicto.

70. Colombia se caracteriza por una baja proporción de clase media (27,2%) en comparación con Chile, Brasil y Perú, que tienen un porcentaje superior al 34%, y ha tenido un aumento más lento en el periodo 2002-2012 (12,1%) con respecto, por ejemplo, a Bolivia y Ecuador (+17,6% y +14,2%, respectivamente) y que actualmente tienen clases medias más amplias (World Bank, 2014: 28).

situación que la hace vulnerable a caer en la pobreza ante cualquier situación adversa, como la pérdida del empleo o alguna emergencia ambiental" (DNP, 2015: 206).

En este marco, se destacan algunos elementos significativos. El primero es la orientación hacia la consolidación del Sistema de Protección Social (SPS) en todos sus componentes, con énfasis en el Sistema de Promoción Social, que garantiza los mínimos vitales de la población más pobre y vulnerable, los servicios de salud y saneamiento y la vivienda. Al respecto, se da prioridad a la ampliación de la cobertura y el portafolio de servicios al adulto mayor (DNP, 2015: 225-251 y 215-216).

El segundo consiste en la introducción o el fortalecimiento de medidas orientadas a multiplicar las oportunidades de inclusión productiva y generación de ingresos, con énfasis en los pobres. En este contexto se aprecian las iniciativas vinculadas con el Objetivo 2 "Incentivar la generación de ingresos de la población para superar la pobreza" del Componente A "Sistema de promoción social para garantizar mínimos vitales" de la estrategia transversal B "Movilidad social" (DNP, 2015: 216-218). Entre estas iniciativas, vale la pena recordar: (a) las oportunidades de formación que el SENA ofrecerá a la población vulnerable, con acceso preferencial a jóvenes y mujeres; (b) la ampliación del servicio de empleo del Ministerio del Trabajo; (c) el lanzamiento de programas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial, sobre todo en el ámbito rural; (d) la planificación de programas de empleo temporal rural y urbano, con enfoque diferencial para poblaciones vulnerables, jóvenes y mujeres y prioridad para los municipios afectados por crisis ambientales, económicas o sociales.

El tercer elemento es la apuesta por la estrategia transversal "Transformación del campo", que representa un eje central para la disminución de la desigualdad y propone :

> *"Mejorar de manera rápida y significativa las condiciones de vida de la población rural es el primer eslabón para disminuir las brechas entre el campo y la ciudad y avanzar en la superación de la pobreza rural. Las estrategias para alcanzar este objetivo deben considerar en sus mecanismos de implementación, las diferencias entre los pobladores rurales y urbanos, haciendo un especial énfasis en la necesidad de mejorar la calidad y el acceso real de los pobladores rurales a la vivienda, educación, salud y mecanismos de protección social"* (DNP, 2015: 317).

Finalmente, desde el punto de vista técnico hay que señalar el propósito de diseñar e implementar una plataforma informática única (Sistema de Información Social) que permita integrar las bases de datos del SISBEN, los listados censales y los demás registros de atención de los principales programas sociales del Estado. Obviamente, se trataría de una herramienta sumamente importante para mejorar la focalización, evitar errores y superposiciones de grupos metas y afianzar la gestión integrada de los programas de promoción social y lucha contra la pobreza (DNP, 2015: 222-223).

Sin embargo, si se comparan el PND 2014-2018, que fue divulgado en noviembre de 2014, y la versión del Proyecto de Ley respectivo que circulaba en mayo de 2015 (CdR,

2015), surgen dudas sobre la coherencia entre los dos documentos. Giraldo (2015: 26), por ejemplo, señala algunas normas del Proyecto de Ley que contradicen la vocación social del plan. Una de ellas se encuentra en el artículo 135 (CdR, 2015: 81) y prevé que los trabajadores por prestación de servicios tengan que asumir a su cargo también las cuotas patronales para la seguridad social y que sus derechos sean reducidos al 40% del salario.

En otro orden de ideas, según Estrada (2013: 10-11), "el Estado colombiano ha renunciado a realizar la tarea redistributiva por el lado de los impuestos y ha optado, más bien por el gasto público. Una decisión que ha tenido menos costos políticos para quienes gobiernan". Lo anterior se basa en el análisis comparativo de la evolución de los impuestos directos e indirectos, que manifiesta la creciente importancia de los segundos respecto a los primeros a lo largo del tiempo[71], en la observación de "que el gasto público tiene una incidencia en la desigualdad cinco veces más que los tributos", y en la constatación de que en Colombia los impuestos sobre la renta adolecen históricamente de una progresividad muy débil.

Con excepción de la Ley 49 de 1990, las catorce reformas tributarias que se han aprobado desde los años ochenta en adelante[72] se formularon con el propósito de aumentar la tributación. Sin embargo, "estas reformas han sido desordenadas, incoherentes, fragmentadas, y no se enmarcan en contextos más amplios que permitan ponerlas al servicio del Estado" (Estrada, 2013: 11).

Según el mismo autor, lo anterior cuestiona la capacidad del Estado para hacer cumplir los principios generales de la Constitución de 1991, especialmente en lo referente a aspectos como la seguridad democrática, la administración de la justicia de manera eficaz e imparcial y la plena aplicación de los derechos políticos, económicos y sociales de los ciudadanos en todo el territorio nacional.

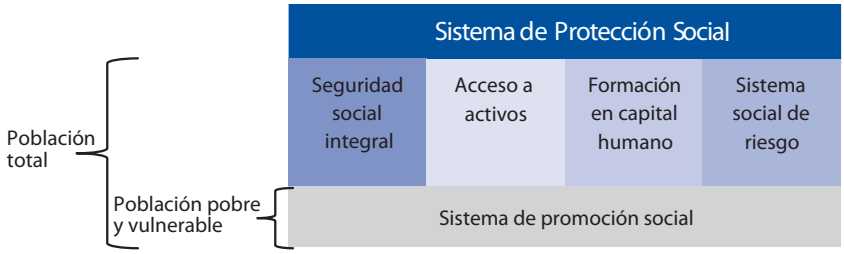
En la misma línea, Bogliacino y Muñoz (2015: 8) afirman que "el impacto de los impuestos es regresivo por el nivel muy elevado de evasión tributaria y el bajo nivel de impuestos sobre la renta de las personas".

2.2 Descripción del sistema actual

El Sistema de Protección Social (SPS) vigente está conformado por cinco ejes principales, que tienen como base los procesos de focalización que les permiten priorizar sus intervenciones[73] (DNP, 2012: 3):

71. Que pasaron, respectivamente, del 3,5% y 2,0% en 1962 al 6,3% y 7,5% del PIB en 2003 (ver también Zapata y Ariza, 2006: 171).
72. Dos en los ochenta (1983 y 1986), ocho en los noventa (dos en 1990 y 1998 y una en 1992, 1993, 1994 y 1995) y cuatro durante el nuevo siglo (dos en 2002 y una en 2000 y 2013).
73. Del SPS hacen parte también el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), coordinado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y el Sistema de Compensación Familiar (Rosero, 2013: 7). El SNBF coordina

Gráfico 5. Sistema de Protección Social



Fuente: elaboración del autor con base en DNP 2011: 251.

(1) El Sistema de Seguridad Social Integral: tiene carácter universal y promueve el aseguramiento a la población (por sus propios medios o mediante subsidios) de los derechos a la salud (Sistema de Seguridad Social en Salud), a la pensión (Sistema General de Pensiones) y a enfrentar los riesgos laborales (Sistema General de Riesgos de Trabajo).
(2) Acceso a los activos físicos y financieros: se concretiza en canales y modalidades de apoyo para que las familias generen ingresos y adquieran activos (vivienda, acceso al crédito, etc.) como herramienta para mejorar sus condiciones de vida, en los que la Banca de Oportunidades juega un papel clave[74].
(3) El Sistema de Formación en capital humano: promueve la adquisición de las capacidades necesarias para insertarse al mercado laboral e incluye el Sistema de Formación Profesional brindado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
(4) El Sistema Social de Riesgo: procura brindar apoyo frente a riesgos covariantes[75] e imprevistos que afecten a las condiciones de vida de una parte de la población.
(5) El Sistema de Promoción Social: está dirigido a la población más pobre y vulnerable, que requiere acciones y programas del Estado para superar su condición. Su propósito es ir más allá del asistencialismo al incluir en su enfoque no solamente la solución temporal de los problemas a los que se enfrenta esta población, sino la promoción de la expansión de sus posibilidades, para que logren mayor inclusión social y generación de ingresos propios.

---

las entidades públicas y privadas del sector para brindar la protección integral y el mejoramiento de la calidad de vida de niños/as y adolescentes. Por otra lado, las 43 Cajas de Compensación Familiar (CCF) que existen en Colombia no se dedican únicamente a orientar los aportes de los empleadores (más de 364.000 empresas afiliadas) hacia las familias de los trabajadores con ingresos bajos y medios, operando así en el marco de la seguridad social. De hecho, aproximadamente la cuarta parte de la cotización del 4% que las CCF reciben de las empresas se destina a la población vulnerable, a través de actividades y servicios erogados en el marco del Sistema de Formación en Capital Humano y del Sistema de Promoción Social (Giraldo et al., 2011: 30-33).

74. La Banca de las Oportunidades es un programa administrado por el Banco de Comercio Exterior (Bancoldex) cuyo objetivo es promover el acceso a servicios financieros a los sectores no bancarizados de la población: familias en pobreza, microempresarios y pequeñas empresas. Ver también http://www.bancadelasoportunidades.gov.co (consulta del 10/03/2015).

75. El documento CONPES 3144 de 2001 (DNP, 2001) define riesgos "covariantes" a aquellos que afectan simultáneamente a la mayoría de los hogares, como una crisis económica o una catástrofe natural, y los diferencia de los riesgos "idiosincrásicos", que al contrario afectan a los individuos, como las enfermedades y los accidentes particulares.

En Colombia, y en otros países de la región, la protección social se ha estructurado bajo el enfoque del manejo social del riesgo, impulsado desde principios de este siglo por el Banco Mundial con el propósito de lograr dos objetivos: "Asistir a personas, hogares y comunidades para mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza" (Holzmann y Jørgensen, 2000: 3).

> *"El manejo social del riesgo (MSR) se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan y profundizan la pobreza. La pobreza tiene relación con la vulnerabilidad, ya que los pobres habitualmente están más expuestos a riesgos, pero al mismo tiempo tienen poco acceso a instrumentos adecuados de manejo del riesgo. En consecuencia, el suministro y selección de instrumentos adecuados para el MSR se convierte en un medio importante para reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza"* (Holzmann y Jørgensen, 2000: 4).

Como es evidente, en el caso colombiano la promoción social constituye el eje alrededor del cual se articulan los PTC. La activación de un sistema de promoción social arranca de la constatación de que "no toda la población está en capacidad de acceder al aseguramiento formal del mercado, lo que implica contar con mecanismos redistributivos, de solidaridad y equidad, hacia la población pobre y vulnerable" (Acción Social y DNP, 2010: 73). Por ende (DNP, 2008c: 12),

> *"El objetivo de la promoción social estatal es garantizar que la población no caiga en situaciones de privación socialmente inadmisibles al tiempo que expanda sus oportunidades. Es una acción dirigida a incrementar el bienestar de la población al ocuparse de la promoción de las capacidades, la objetivación de los riesgos y la apertura de oportunidades".*

Las acciones de promoción social se caracterizan por cumplir con los siguientes criterios (Acción Social y DNP, 2010: 73): (1) estar dirigidas a la garantía de los derechos y a un grupo pobre o vulnerable; (2) concretarse a través de una transferencia, en efectivo o en especie según posibilidades y necesidades; (3) incluir estímulos y actividades finalizadas al desarrollo de capacidades, la expansión de libertades y oportunidades[76] y (4) ser temporales y prever, antes de su inicio, condiciones de salida explícitas.

Según el enfoque antes mencionado, estas acciones tienen doble legitimación. La primera es la necesidad de corregir las fallas de un mercado imperfecto, que genera situaciones de privación y vulnerabilidad socialmente indeseables, y en la existencia del

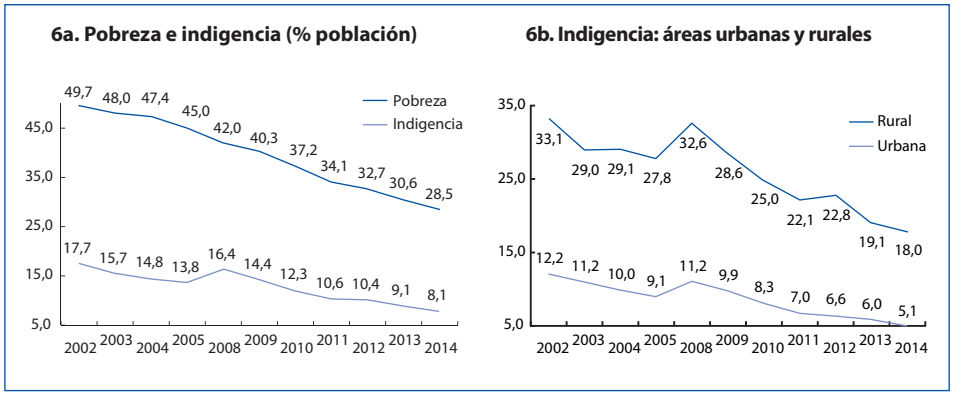
76. Es decir, van más allá del criterio redistributivo y estimulan a la población meta para que cumpla un papel activo en su desarrollo.

criterio de justicia redistributiva. La segunda es el manejo social del riesgo, o sea un sistema de protección ante las contingencias negativas que afectan la calidad de vida de los ciudadanos, basado en acciones que prevengan, mitiguen o superen dichas contingencias (DNP, 2008c: 3-10).

2.3 Pobreza en Colombia

En los últimos años Colombia ha avanzado mucho en la reducción de la pobreza tanto monetaria como multidimensional[77]: desde el 2002 hasta el 2014, la pobreza monetaria disminuyó del 49,7% al 28,5% (ver gráfico 6a), y la pobreza multidimensional pasó del 49,2% al 21,9% (DANE, 2015). Sin embargo, se observan diferencias importantes entre las áreas urbanas y las rurales (ver gráfico 6b).

Gráfico 6. Pobreza e indigencia en Colombia



Fuente: cálculos DANE según la Encuesta continua de hogares 2002-2005 y la Gran encuesta integrada de hogares 2008-2014. DPS, 2013g: 9-11.

La reducción de la pobreza monetaria es más notoria en las ciudades mientras que en las áreas rurales la reducción de la pobreza multidimensional es mayor. Al mismo tiempo, entre 2011 y 2014, se observa una desaceleración en la reducción de la pobreza extrema, o indigencia, en lo rural (DPS, 2013e; DANE, 2015).

De hecho, un análisis comparativo de la pobreza monetaria urbana y rural indica que la brecha entre las dos ha aumentado.

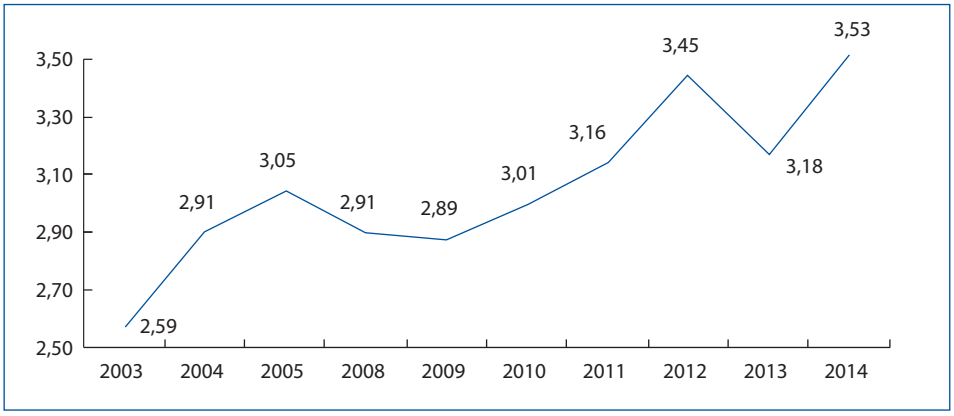
Entre 2002 y 2014, por ejemplo, la proporción entre el porcentaje de pobres rurales y urbanos aumentó de 1,36 a 1,68 veces. Esta dinámica resulta más evidente si se

77. En este documento, se toman en cuenta los indicadores de pobreza monetaria y multidimensional. La primera se basa en la "medición de los ingresos per cápita de la unidad de gasto y su relación con la línea de pobreza y pobreza extrema" (DANE, 2013: 2), mientras que para la medición de la pobreza multidimensional se toman en cuenta variables que describen la situación del hogar en relación con la educación, la salud, el empleo, la primera infancia y la infraestructura.

compara la evolución de la indigencia, ya que en este caso —entre 2003 y 2014— la proporción ha aumentado de 2,59 a 3,53[78] (ver gráfico 7). De tal modo que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 afirma que "para lograr la convergencia se requeriría reducir la pobreza extrema en 3,2 puntos porcentuales, por cada punto de reducción en las ciudades" (DNP, 2015: 18).

Otro elemento por considerar es la distribución territorial de la pobreza y su incidencia muy desigual en los distintos departamentos. Tanto es así que los niveles de pobreza de Chocó (63,1%), Cauca (58,4%) y Guajira (55,8%) no son ni lejanamente comparables con el escaso 20% que se registra en Bogotá, Cundinamarca y Santander (DNP, 2015: 18).

Gráfico 7. Cociente entre indigencia rural y urbana



Fuente: cálculos DANE según la Encuesta continua de hogares 2002-2005 y la Gran encuesta integrada de hogares 2008-2014. DPS, 2013g: 9.

Si bien la reducción de la pobreza puede ser explicada en parte por el excelente desempeño de la economía, que entre 2005 y 2014 ha crecido en un 5,2% anual a precios constantes[79], mientras que la inflación de 2013 (1,94%) fue entre las más bajas de los últimos sesenta años (DNP, 2015: 1), este cambio no se ha dado en la proporción esperada, confirmando una vez más que el crecimiento económico no es suficiente para reducir y eventualmente erradicar la pobreza.

Al respecto, el Banco Mundial señala que a la disminución de la pobreza correspondió el aumento de la franja de población en condición de vulnerabilidad del 32,1% al 37,7% entre 2002 y 2012 (World Bank, 2014: 28 y DNP, 2015: 19).

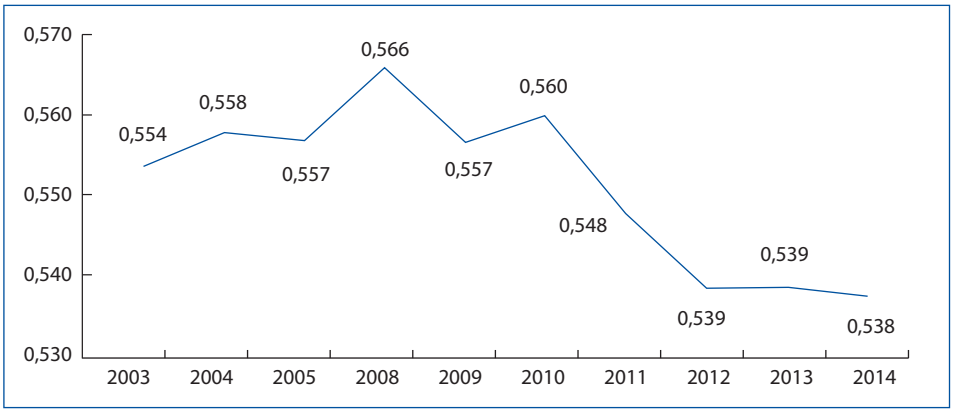
78. El ingreso per cápita en 2012 fue de $500.531, con notables diferencias en ámbito urbano (grandes ciudades $709.155 y cabeceras $590.661) y rural ($207.235). Como una familia en promedio está compuesta por cuatro personas, el ingreso mensual por hogar fue de $2.002.124. En las zonas urbanas este ingreso fue de $2.362.644, casi tres veces lo de una familia campesina ($828.940). La línea de pobreza para 2012 se estableció en $202.083 y la línea de indigencia en $91.207 (DANE, 2013: 2-5).

79. Banco de la República: http://www.banrep.gov.co/es/pib (consulta del 10/04/2015).

Por consecuente, el país debe mejorar sustancialmente en la redistribución de la riqueza y la consolidación de las políticas de inclusión social y productiva. Al respecto, no hay que olvidar que la desigualdad en Colombia es una de las más altas del mundo, con un coeficiente de Gini de 0,538 en 2014.

Al hablar de pobreza, en el contexto colombiano es ineludible abordar la problemática del desplazamiento y la situación de los grupos étnicos. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), entre 1985 y 2012 más de 5.500.000 personas han sido víctimas de desplazamiento (CODHES, 2013: 12). El fenómeno del desplazamiento ha afectado a la población más pobre —campesinos e indígenas— haciendo de su situación un drama social de enormes proporciones.

Gráfico 8. Coeficiente de Gini



Fuente: cálculos DANE según la Encuesta continua de hogares 2002-2005 y la Gran encuesta integrada de hogares 2008-2014. Acción Social y DNP, 2010:

Los grupos indígenas, por otro lado, se caracterizan por sus altos índices de pobreza extrema. Con una población de 1.378.884 personas, en 2014, que representa el 3,4% del total nacional y es predominantemente rural (78%), el 63% de los indígenas se ubican debajo la línea de pobreza, y de este grupo, el 47,6% se encuentra en una situación de indigencia[80].

Finalmente, se señala que los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) 2010-2014 y 2014-2018 identificaron unas metas precisas en lo referente a la reducción de la pobreza y que las del PND 2010-2014 fueron logradas en su mayoría.

80. El Espectador: http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-370208-mas-de-mitad-de-indigenas-colombia-esta-pobreza (consulta del 06/03/2015).

Tabla 2. Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2018.
Metas identificadas y resultados logrados en la reducción de la pobreza

Ítems	Metas 2014	Resultados logrados 2014	Línea de base 2013	Metas 2018
Tasa de pobreza extrema (indigencia) monetaria	9,5%	8,1%	N/A	N/A
Tasa de pobreza moderada monetaria	32,0%	28,5%	30,6%	24,5%
Coeficiente de Gini	0,540	0,538	0,540	0,520
Índice de pobreza multidimensional	22,5%	21,9%	N/A	N/A
Tasa de formalidad por cotización a seguridad social en pensione (13 áreas metropolitanas)	N/A	N/A	45,5%	50,2%
Tasa de desempleo	N/A	N/A	9,6%	7,6%
Familias graduadas de la pobreza por la Red Unidos	350.000	256.994	N/A	N/A
Número niños con atención integral (De cero a siempre)	N/A	N/A	976.000	2.400.000

Fuente: elaboración del autor basada en DNP, 2011: 44 y 49; DANE, 2015; DNP, 2015: 32, y ANSPE, 2015: 19 (SIUNIDOS: Corte 31/12/2014 según SINERGIA Seguimiento). Las familias graduadas hasta el 31/12/2013 fueron 142.232 (DPS, 2014: 61).

3. Análisis de los programas principales

Esta parte del texto analiza brevemente la institucionalidad pública que gestiona los programas basados en las transferencias monetarias condicionadas y las políticas de lucha contra la pobreza extrema, por un lado, y analiza sus estrategias y modalidades operativas, por el otro.

3.1 Institucionalidad

En mayo de 2011 se aprobó la Ley 1444, que le otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la Administración pública.

Sobre esta base, en noviembre de 2011 fue estructurado el Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación (SISR)[81].

Este sector está liderado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), que es una entidad central, y está compuesto por las siguientes entidades descentralizadas: (1) Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema

81. Los Decretos respectivos fueron los del 4155 al 4159 y los del 4160 al 4161, que fueron emanados simultáneamente el 3 de noviembre de 2011. Los mismos crearon el DPS, el ANSPE y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, por un lado, y determinaron la adscripción del ICBF y las demás entidades arriba mencionadas al DPS.

(ANSPE); (2) Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UAARIV); (3) Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT); (4) Centro de Memoria Histórica (CMH) y (5) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF[82]).

Gráfico 9. Sector de la inclusión social y la reconciliación



Fuente: elaboración del autor con base en DPS, 2014: 3 y DAFP, 2013: 24.1-12.

Más específicamente, la UAARIV, creada por la Ley 1448 de 2011, tiene el objetivo de responder por la atención y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, coordinando políticas encaminadas a satisfacer los derechos de verdad, justicia y reparación. La UACT, constituida mediante Decreto 4161 de 2011, tiene los objetivos de implementar, ejecutar y darle seguimiento a la política nacional homónima, por un lado, y de canalizar, articular y coordinar la intervención institucional diferenciada en las regiones de consolidación focalizada y en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos. El ICBF, adscrito al DPS mediante Decreto 4156 de 2011, tiene el objetivo de trabajar por el pleno desarrollo de la primera infancia y el bienestar de las familias y, en este contexto, promueve el desarrollo integral de los/las niños/as desde su gestación hasta los 6 años, contribuyendo al logro de la equidad y la inclusión. Finalmente, el CMH, adscrito al DPS mediante Decreto 4158 de 2011, tiene el objetivo de reunir y recuperar todo el material (documentos, testimonios orales, etc.) relativo a las violaciones cometidas contra aquellas personas que hayan sufrido un daño por los hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985 (DPS, 2013d: 5-6).

El SISR fue conformado con el propósito de ordenar los esfuerzos orientados a lograr un mayor impacto en la atención a la población pobre, vulnerable y víctima de la violencia y conseguir de manera más rápida y eficiente las metas sociales descritas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos", y especialmente lo relacionado al pilar definido "Igualdad de oportunidades" y, en parte, al otro pilar que consiste en la "Consolidación de la paz".

82. Fuente: http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=820 (consulta del 04/04/2014).

Según las autoridades colombianas, este sector tiene que: (1) ejecutar una operación territorial integrada y efectiva; (2) desarrollar instrumentos y sistemas unificados de atención a los ciudadanos que representan sus grupos objetivos; (3) disponer de una plataforma integrada que permita generar información útil para el diseño de políticas públicas y (4) basar su operación en procesos de innovación.

Las dos entidades más involucradas en la implementación de PTC y políticas de lucha contra la pobreza extrema son, respectivamente, el DPS y el ANSPE, cuyas características institucionales y misionales se analizan a continuación. Sin embargo, es importarte señalar que también otras entidades del sector realizan programas que insisten sobre los mismos grupos objetivos.

Como es el caso, por ejemplo, del ICBF que implementa la Estrategia de atención integral a la primera Infancia De Cero a Siempre, que reúne las políticas, los programas, los proyectos, las acciones y los servicios dirigidos a las madres en periodo de gestación, y a los niños y niñas desde 0 a 5 años y 11 meses y comprende componentes de salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección, para potenciar de las diferentes dimensiones del desarrollo infantil temprano con acompañamiento de la familia como núcleo primario de cuidado y protección. O también la política nacional para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, el maltrato y el abuso sexual y la Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador 2008-2015 (ENETI).

3.1.1 Departamento para la Prosperidad Social

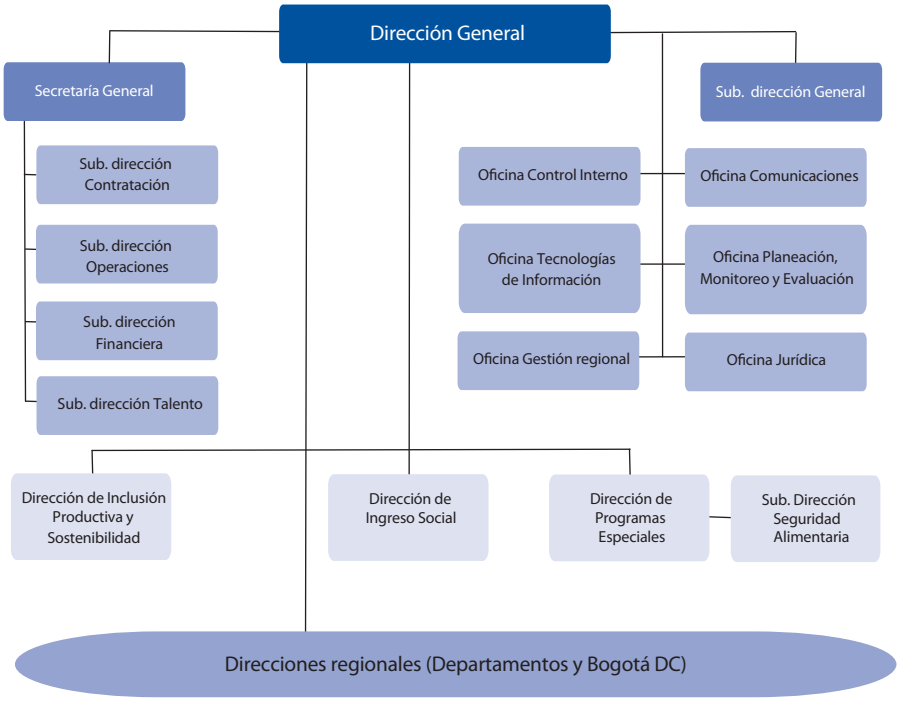
El DPS se dedica a la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica. En particular, la misión del DPS es "Formular y dirigir políticas para el Sector de Inclusión Social y Reconciliación e implementar acciones para la estabilización socioeconómica de la población vulnerable" y su visión ser "el eje dinamizador de la movilidad social del Sistema de Protección Social y el principal promotor de los procesos de reconciliación de la población colombiana".

Sus objetivos estratégicos[83] son: (a) Formular, coordinar, ejecutar y evaluar una política de inclusión social y reconciliación que sirva como marco para la intervención del sector. (b) Coordinar la ejecución de la política intersectorial. (c) Ejecutar acciones de inclusión social, reparación y sostenibilidad en la población objeto de atención del sector. (d) Garantizar el enfoque diferencial en la atención del sector. (e) Coordinar y ejecutar acciones para generación de capacidades, oportunidades y acceso a activos de la población pobre y pobre extrema. (f) Coordinar y ejecutar acciones para la

83. Fuente: http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=8384&catID=127 (consulta del 08/12/2014).

atención y reparación integral de las víctimas de la violencia y la reconciliación de los colombianos. (g) Coordinar y ejecutar acciones que interpelen y comprometan a diversos sectores sociales e institucionales en la reconstrucción de memoria histórica, el reconocimiento de las víctimas y la no repetición. (h) Coordinar y ejecutar acciones para el desarrollo y protección integral de la primera infancia, los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y familias en situación de vulnerabilidad o amenaza de derechos y (i) Promover la presencia institucional del Estado, la integración regional e incrementar la confianza ciudadana en territorios afectados por la violencia y/o con presencia de cultivos ilícitos.

Gráfico 10. Organigrama DPS



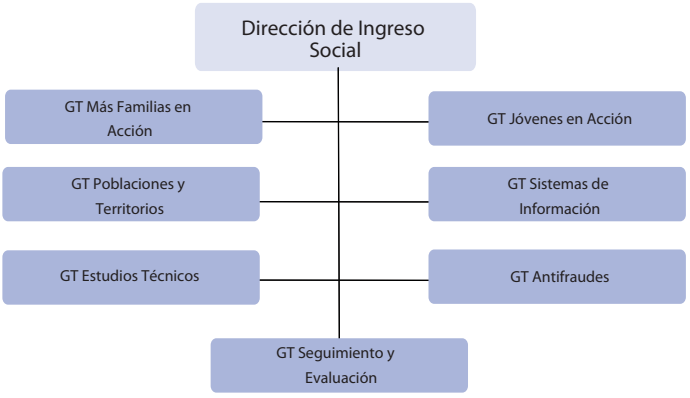
Nota: a cada Dirección están adscritos varios Grupos de Trabajo.

Fuente: elaboración del autor con base en http://www.dps.gov.co/documentos/11228_Directorio_directivos_DPS.pdf (consulta del 08/04/2015).

Por otro lado, sus funciones son (artículo 18, Decreto 4155 03/11/2011): (1) Apoyar el diseño, formulación, identificación y adopción de planes, programas, estrategias y proyectos de transferencias monetarias que permitan mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria del SISR. (2) Implementar las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos de transferencias monetarias dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población meta del SISR. (3) Articular y coordinar la ejecución de las políticas, planes

programas, estrategias y proyectos de transferencias monetarias con las demás intervenciones sociales. (4) Diseñar e identificar instrumentos de verificación de compromisos por parte de los beneficiarios de las intervenciones sociales con transferencias monetarias. (5) Promover la articulación en los procesos de pagos de transferencias y bancarización de los beneficiarios de las intervenciones, de acuerdo con la política que el Gobierno nacional defina al respecto. (6) Coordinar con las Direcciones Regionales la programación y supervisión de resultados de los procesos o programas realizados. (7) Definir los criterios de vinculación y promoción de beneficiarios para cada uno de los programas y velar por su cumplimiento. (8) Verificar el cumplimiento de los criterios de focalización y de enfoque diferencial para cada uno de los programas. (9) Coordinar con las demás dependencias las actuaciones que sean necesarias para realizar una intervención integral, articulada y coordinada. (10) Promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora de su Sistema Integrado de Gestión.

Gráfico 11. Organigrama Dirección de Ingreso Social



GT: Grupo de trabajo.

Fuente: elaboración del autor basada en DPS, 2013b: 15.

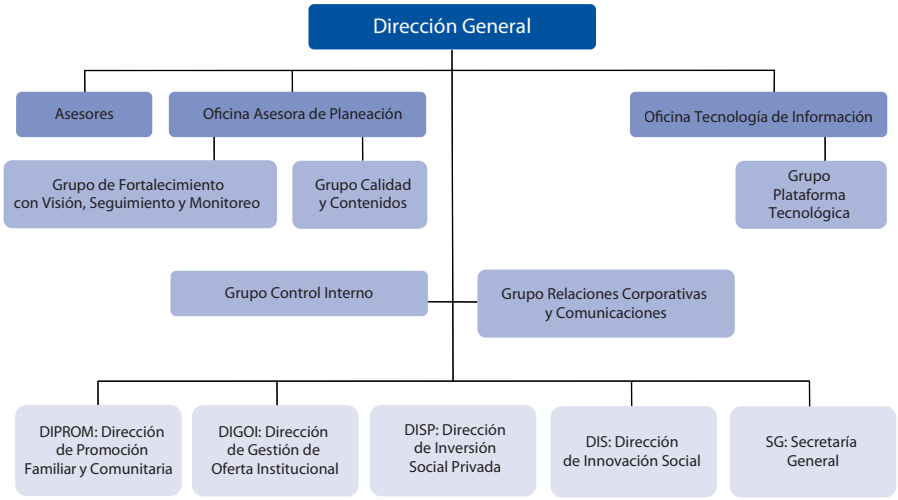
En este marco, la Dirección de Ingreso Social coordina la implementación de los siguientes programas: Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción e Ingreso para la Prosperidad (antes Ingreso social). Sin embargo, el DPS no es la única entidad oficial que implementa programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), ya que varios ministerios, como el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación, han diseñado algunos programas que incluirán componentes de TMC.

3.1.2 Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema

La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) hace parte del SISR. Su mandato específico es coordinar la estrategia de promoción social para la población más pobre y vulnerable del país. Para conseguir este objetivo, la agencia

articula el acompañamiento familiar y comunitario, la oferta de servicios de más de treinta instituciones públicas, la inversión social privada y las iniciativas de innovación social, que inciden en la calidad de vida de las familias y las comunidades en situación de pobreza extrema.

Gráfico 12. Organigrama ANSPE



Nota: a cada Dirección y a la Secretaría General están adscritos varios Grupos Operativos.

Fuente: elaboración del autor con base en http://www.anspe.gov.co/es/anspe/organigrama (consulta del 08/04/2015).

Su misión es acompañar a las familias más vulnerables para que superen la situación de pobreza y exclusión que las caracteriza, en alianza con entes territoriales, entidades del gobierno, organizaciones sociales y el sector privado, mientras que sus objetivos estratégicos son los siguientes[84]: (a) lograr que 350.000 familias superen la pobreza extrema y se sumen a la senda de la prosperidad bajo el lineamiento del Plan Nacional de Desarrollo vigente; (b) coordinar la oferta de la Red Unidos de acuerdo con los servicios de las entidades que la conforman; (c) apoyar la gestión del conocimiento en temas de prosperidad social, y asegurar la consistencia en los mensajes y comunicaciones relacionados a la agenda de promoción y prosperidad social del Gobierno nacional; (d) implementar las nuevas estrategias, metodologías y herramientas encaminadas a apoyar la erradicación de la pobreza extrema y (e) crear los vínculos necesarios con las empresas privadas de modo que hagan parte en la lucha contra la pobreza extrema.

Sus funciones son (artículo 5 Decreto 4160 03/11/2011): (1) apoyar al DPS en el diseño y formulación de la política pública para la superación de la pobreza extrema; (2) diseñar

84. Fuente: http://www.anspe.gov.co/es/anspe/objetivos-estrategicos (consulta del 08/12/2014).

y coordinar el esquema y mecanismos de implementación de la estrategia nacional de superación de pobreza extrema; (3) identificar y promover, en articulación con el DNP, mecanismos e instrumentos para la focalización y seguimiento al uso de los recursos destinados a la atención de la población en pobreza extrema; (4) coordinar con el DNP y las demás entidades competentes el diseño e implementación de instrumentos de un esquema de seguimiento y evaluación de la estrategia nacional de superación de pobreza extrema; (5) diseñar e implementar, en coordinación con las entidades competentes, mecanismos de focalización y adecuación de la oferta pública social en la población en situación de pobreza extrema; (6) promover la vinculación del sector privado al esfuerzo nacional y territorial para la superación de la pobreza extrema; (7) promover la innovación social a través de la identificación e implementación de iniciativas privadas y locales, entre otras, dirigidas a la superación de la pobreza extrema; (8) promover la formulación de estrategias territoriales para la superación de la pobreza extrema y su articulación con la política nacional y (9) diseñar e implementar la estrategia de acompañamiento de las familias en situación de pobreza extrema.

3.2 Familias en Acción

El programa Familias en Acción (de ahora en adelante indicado como FA) se implementó entre 2000 y 2010 (Acción Social y DNP, 2010: 241-248). En el periodo 2011-2012 se ejecutó una fase puente y, paralelamente, se llevó a cabo el rediseño del programa. Durante 2012 se realizaron un barrido completo de inscripciones y una reclasificación de las familias beneficiarias, para así llegar a implementar el nuevo programa Más Familias en Acción desde enero de 2013.

3.2.1 Implementación del programa en el periodo 2000-2010

Como se señaló anteriormente, en un principio el programa FA era de carácter transitorio. Pero, gracias a los resultados positivos logrados, su vigencia se ha extendido indefinidamente y el programa se ha convertido en la principal herramienta del Estado para cumplir su compromiso de erradicar la pobreza intergeneracional.

Desde su inicio, a través de las transferencias condicionadas que se proporcionan a las familias focalizadas[85], el programa busca contribuir: (a) en la creación de capital humano, incentivando la asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica primaria, secundaria y media vocacional; (b) en la promoción y el fortalecimiento del consumo de alimentos, hábitos nutricionales y cuidados de la salud mediante el seguimiento nutricional y crecimiento de los menores de 7 años.

Entre diciembre de 2000 y abril de 2001 se llevó a cabo una prueba piloto, con una cobertura de 22.600 familias distribuidas en veintidós municipios de cuatro departamentos del

85. Los subsidios son de dos tipos: el nutricional para familias con niños y niñas menores de 7 años, y el escolar para niños, niñas y jóvenes entre los 7 y los 18 años. De manera complementaria, se realizan actividades de vacunación, control de crecimiento y desarrollo para los niños, y actividades de promoción y educación de la salud familiar.

país. La misma permitió detectar algunos problemas, como la necesidad de perfeccionar la focalización y mejorar los procesos de inscripción, que fueron tenidos en cuenta en el diseño del programa. El primer año de actividad fue aprovechado también para la creación de los Comités municipales de certificación, la cedulación de las madres de familia y la difusión del programa en el área de operaciones.

Posteriormente, entre 2001 y 2010, la implementación del programa se desarrolló en dos fases. En el marco de la primera fase, que cubrió el periodo 2001-2006, se amplió progresivamente la cobertura geográfica, pasando de 368 municipios en 2001 a 617 municipios en 2003, hasta llegar en 2006 a una cobertura de 848 municipios y de unas 778.000 familias, de las cuales el 83% constituido por población rural perteneciente al nivel 1 del SISBEN y el 17% por población en situación de desplazamiento.

Al cierre de la primera fase, y según los resultados positivos arrojados por las evaluaciones realizadas (UTESI, 2004 y 2006; DNP, 2006c), se acordó ampliar el programa hasta 2010. Un cambio importante que se dio entre la primera y la segunda fase fue la nueva focalización del grupo meta con la adopción del SISBEN II[86]. En 2007 las autoridades colombianas optaron para incrementar a un millón y medio de familias la meta del programa y decidieron vincular al mismo a las familias de la Red Juntos (hoy Red Unidos). En 2009 se planteó llegar a una cobertura de 3 millones de familias en algunos años más.

Por ende, la segunda fase (2007-2010) se caracterizó por la progresiva ampliación de la cobertura a familias indígenas y familias marginadas de los centros urbanos, llegando a unas 2.600.000 familias en 2010 (ver tabla 3). En este proceso, teniendo en cuenta las características diferenciales de los nuevos grupos meta, se decidió reorientar parcialmente el diseño del programa para las grandes ciudades. Por ende, los incentivos educativos para los menores entre 7 y 11 años fueron sustituidos por incentivos nutricionales y, al mismo tiempo, se tomaron medidas complementarias para favorecer la terminación de la educación básica y la graduación en la educación secundaria. En este periodo las familias beneficiarias recibieron un monto promedio de alrededor 108.000 pesos colombianos cada dos meses, que en 2009 representaba algo menos del 10% de la canasta normativa de alimentos[87] de una familia pobre.

86. Como ya se aclaró, el SISBEN es un instrumento de focalización individual que identifica los hogares, las familias o los individuos más pobres y vulnerables con base en la recopilación de datos a través de una encuesta de 74 preguntas. La metodología y los contenidos de la encuesta fueron establecidos en 1995 (SISBEN I) y posteriormente actualizados en 2003 (SISBEN II) y en 2008 (SISBEN III). Por ende, una parte de las familias beneficiarias salieron del programa cuando se actualizó el SISBEN, "mientras que otras […], que no eran elegibles en 1999 según su puntaje del SISBEN, I pasaron a serlo. Esto implicó que la población beneficiaria cambiara durante los diez años transcurridos desde el inicio del programa" (UTESI, 2012: 27).

87. Según el DANE (1988: 172), una canasta normativa de alimentos debe poseer las siguientes características esenciales: "(a) satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos; (b) respetar, en lo posible, los hábitos alimenticios de la población meta; (c) tener en cuenta, en lo posible, la disponibilidad de alimentos; (d) tener un mínimo costo".

Tabla 3. Series históricas relativas a los programas Familias en Acción (2000-2012) y Más Familias en Acción (2013-2014)

	2000[1]	2001[1]	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cobertura geográfica															
Número municipios	2	368	621	627	627	702	848	1.086	1.093	1.099	1.099	1.099	1.099	1.102	1.103
Familias inscritas															
SISBEN	1.403	246.580	407.330	411.796	411.796	512.127	648.112	1.422.467	1.429.499	2.213.910	2.131.504	1.986.810	1.637.973	1.456.092	1.434.782
Desplazadas	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	40.181	129.764	172.433	270.707	341.581	360.189	379.145	340.556	507.297	565.197
Indígenas	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	8.400	69.622	73.060	71.997	65.059	116.330	130.706
Unidos[3]	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	579.608	570.565
Total consolidado	1.403	246.580	407.330	411.796	411.796	552.308	777.876	1.594.900	1.708.606	2.625.113	2.564.753	2.437.952	2.043.588	2.659.327	2.701.250
Gasto (millones pesos)															
Familias SISBEN[2]	N/A	97.353	160.820	162.583	162.583	202.195	255.884	313.779	894.052	1.184.418	1.246.453	1.065.204	109.258	794.069	867.829
Familias desplazadas[2]	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	15.864	51.233	77.712	141.215	219.175	224.363	220.946	27.277	312.666	379.250
Familias indígenas	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	3.015	29.105	45.387	45.080	5.037	74.973	100.167
Familias Unidos[3]	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	310.434	332.308
Total por año	N/A	97.353	160.820	162.583	162.583	218.059	307.116	391.492	1.038.282	1.432.697	1.516.203	1.331.231	141.573	1.492.142	1.679.554

Notas: N/A = No aplica. (1) Entre diciembre de 2000 y abril de 2001 se llevó a cabo un proyecto piloto en 22 municipios de 4 departamentos del país. (2) En lo referente al periodo 2001-2006, el cálculo del gasto anual y su atribución a la tipología de familias indicadas en la tabla se basa en una extrapolación de los datos consolidados (gasto total del periodo mencionado) habilitados por la Dirección de Ingreso Social del DPS en enero de 2014. (3) En 2013 arrancó el nuevo programa Más Familias en Acción que, entre otras cosas, incluyó en sus criterios de focalización todas las familias registradas en la Red Unidos. Anteriormente, una parte de las mismas estaba incluida entre las familias focalizadas a través del SISBEN.
Fuente: datos relativos a cobertura geográfica y familias inscritas en el periodo 2000-2006: Acción Social y DNP, 2010: 243 (cuadro 9.1); datos relativos a cobertura geográfica y familias inscritas en el periodo 2007-2013: hojas electrónicas facilitadas por la Dirección de Ingreso Social del DPS en enero de 2014; datos relativo al gasto en el periodo 2001-2014: hojas electrónicas facilitadas por la Dirección de Ingreso Social del DPS en diciembre de 2014.

Los 11 millones de personas alcanzados por FA entre la primera y la segunda fase del programa representan aproximadamente el 25% de la población nacional, el 55% de los pobres, el 50% de las familias desplazadas y el 25% de los indígenas. Esta población estaba distribuida en municipios rurales (62%), grandes ciudades (22%) y medianos centros urbanos (16%). Alrededor de 6 millones de estos beneficiarios eran niños y jóvenes menores de 18 años.

En términos monetarios, desde su creación hasta 2010, FA invirtió acerca de 3.070 millones de dólares, o sea aproximadamente 5,5 billones de pesos. La mayor parte de estos recursos (1.661 millones de dólares, 54,1% del total) se consiguieron a través de préstamos con el Banco Mundial y el BID, mientras que el restante (1.409 millones de dólares, 45,9% del total) fue financiado con fondos del presupuesto nacional. Las mencionadas instituciones también apoyaron activamente el diseño y la implementación de los primeros años del programa con la puesta a disposición de algunos expertos que trabajaron conjuntamente con los técnicos y el personal colombiano.

Sobre los primeros diez años de actividad se han realizado múltiples evaluaciones, que gozaron igualmente del respaldo técnico y financiero del Banco Mundial y del BID. El informe final de la primera evaluación fue divulgado hacia finales de 2006 y concentró su análisis en el impacto logrado con la implementación del programa en el periodo 2001-2003[88] (UTESI, 2006; DNP, 2006c), que en esa época operaba exclusivamente en el ámbito rural. Las dos evaluaciones posteriores se enfocaron, respectivamente, sobre la población desplazada (CNC, 2008), los efectos del programa en términos de capital humano y su relación costo-beneficio[89] (DNP, 2008b). Con la ampliación del programa hacia las áreas urbanas y otros grupos sociales, que empezó en 2007, se realizaron evaluaciones temáticas sobre las comunidades indígenas (CNC, 2010), los grandes centros urbanos (CNC, 2011), y los municipios de menos de 100.000 habitantes (UTESI, 2012).

En consecuencia, FA es la acción estatal en la que se ha realizado el mayor esfuerzo evaluativo en Colombia. Esta abundancia de estudios permite sacar las evidencias que se sintetizan a continuación.

En general, el programa ha logrado resultados significativos en temas como el aumento de la matriculación escolar y el mejoramiento del estado de salud y de la nutrición, que a su vez están claramente relacionados con el crecimiento equilibrado, el menor impacto de las enfermedades, el desarrollo cognitivo y el mejor nivel de aprendizaje. Entre los efectos detectados a corto plazo en las áreas rurales, se encuentran un incre-

88. En este contexto, se utilizó una muestra de 10.742 hogares, que fueron entrevistados en 2002, durante el levantamiento de la línea de base, y posteriormente en 2003, durante el primer seguimiento del programa (UTESI, 2004). Los hogares entrevistados estaban ubicados en 122 municipios, 57 municipios en el área de operaciones (tratamiento) y 65 municipios de control. La muestra incluyó también los funcionarios y operadores de los 122 municipios, 180 establecimientos de salud, 566 escuelas y 700 hogares comunitarios que habían sido entrevistados también durante el levantamiento de la línea de base.

89. En este caso la muestra utilizada abarcó 9.566 hogares, distribuidos balanceadamente en las zonas urbana y rural.

mento relevante del consumo de proteínas, tanto en el conjunto del hogar como entre los menores de 18 años, el aumento significativo del peso corporal entre los niños de 0 a 6 años, la reducción de la desnutrición aguda y el aumento de la tasa de asistencia escolar (UTESI, 2004 y 2006; DNP, 2006c).

Posteriormente, se registró el aumento generalizado de un 15% del consumo de bienes (ropas, calzados, etc.) en los hogares beneficiarios de FA después de un año de estar vinculados con el programa, mientras que la asistencia a la escuela secundaria creció en un 5% en las zonas urbanas y en un 7,5% en las zonas rurales.

Al mismo tiempo, bajó también la tasa de desnutrición global[90] en niños menores de 36 meses, del 4% en las zonas urbanas y del 6% en las zonas rurales, y la tasa de desnutrición crónica[91] en ambas zonas fue del 9% inferior al grupo de control.

A nivel de salud, el programa impactó en el cumplimiento de los controles de crecimiento y desarrollo de niños de 36 a 83 meses, que aumentaron del 44% en los municipios urbanos y del 20% en los rurales, y se registró una disminución generalizada del 9,5% en las enfermedades diarreicas con respecto al grupo control.

Más en general, el programa generó un impacto en la distribución del ingreso, como demuestran la disminución del hacinamiento crítico y la vivienda inadecuada (-7% y -7,8%) en los municipios rurales y de la cantidad de familias clasificadas por debajo de la línea de pobreza (-5,5% en la zona rural) (DNP, 2008b: 10-13).

Por otro lado, la evaluación realizada sobre la población desplazada[92] evidenció elementos positivos similares a los que se mencionaron anteriormente, y detectó además la estabilización de las familias beneficiarias en las comunidades receptoras (CNC, 2008: 5, 27 y 622).

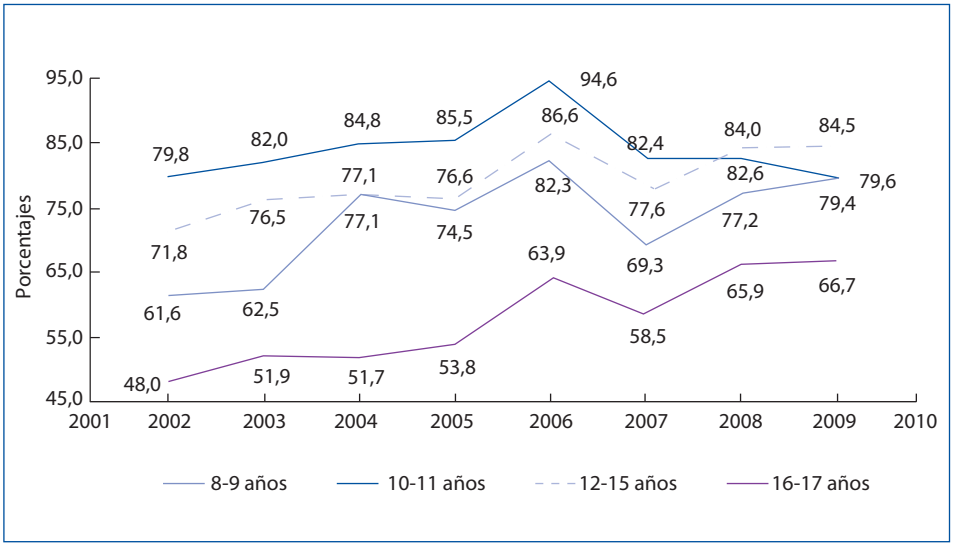
También el sistema de monitoreo ha sido bastante eficaz, ya que el seguimiento realizado de manera permanente a lo largo de tantos años permite evidenciar las tendencias en el largo plazo.

Un claro ejemplo de lo anterior es el gráfico 13, que muestra cómo —a pesar de la aparente incongruencia relativa a los datos de 2006 y 2007[93]— el porcentaje de matriculación siguió amentando a lo largo de ambas fases del programa.

---

90. La desnutrición global, o insuficiencia ponderal, es la deficiencia de peso para la edad. Se calcula con base en los índices de desnutrición crónica y aguda y se usa para dar seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
91. La desnutrición crónica es causada por la falta de nutrientes y genera el retraso del crecimiento esperado para una edad dada y reflejado en el peso y la talla del menor. Lo anterior provoca falencias permanentes y puede afectar a una persona para toda su vida, con consecuencias para el aprendizaje y el desempeño económico.
92. El tamaño de la muestra utilizada a nivel nacional fue de 2.310 familias beneficiarias del programa (grupo de tratamiento) y 2.253 familias no beneficiarias (grupo de control), distribuidas en 42 municipios (CNC, 2008: 33).
93. Al respecto, hay que tener en cuenta que entre 2006 y 2007 se amplió la cobertura del programa, que pasó de menos de 800.000 a casi 1.600.000 familias beneficiarias.

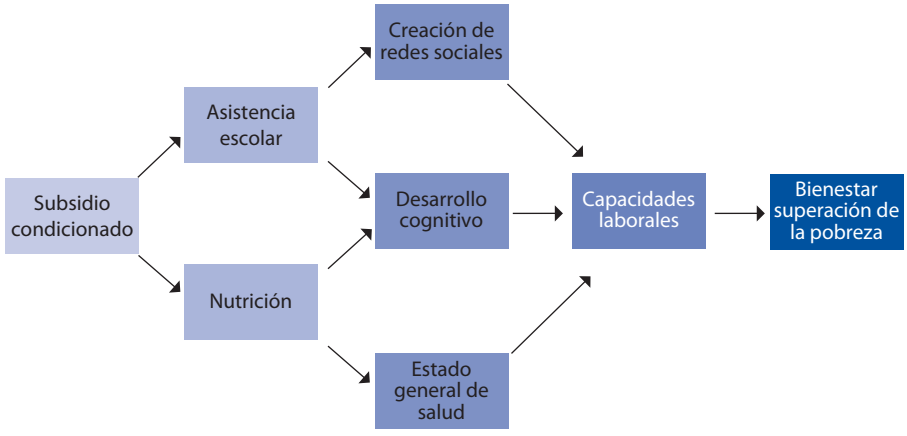
Gráfico 13. FA: Matriculación por grupos de edad



Fuente: Acción Social y DNP 2010: 254.

La última evaluación realizada hasta el momento concierne a los municipios de menos de 100.000 habitantes y, como se llevó a cabo diez años después del inicio del programa, se concentra en los impactos a largo plazo

Gráfico 14. Generación de impactos a largo plazo



Fuente: UTESI, 2012: 22.

En el informe final se recuerda que el objetivo general del programa es contribuir a la formación de capital humano[94] de las familias en extrema pobreza y se evidencia la gran importancia de los primeros años de vida en este proceso y la estrecha relación que existe entre los estímulos representados por las transferencias condicionadas y los impactos a medio y largo plazo en la salud, la educación y las capacidades cognitivas, que en su conjunto influencian las capacidades laborales y la posible superación de la pobreza (gráfico 14).

Según esta evaluación (UTESI, 2012: 132):

> *"El programa tiene efectos importantes sobre la acumulación de capital humano en el largo plazo (antropometría y educación), los cuales a su vez se reflejan en diferencias en el proceso de aprendizaje (desarrollo cognitivo), generando impactos en variables donde esos desarrollos de capacidades son fundamentales (graduación de bachillerato) y llega a reflejarse en algunas variables asociadas al mercado laboral. También se encontraron efectos en variables sobre las cuales el programa no tenía el propósito de impactar (acceso a la bancarización). En conjunto, se tienen impactos positivos y recomendaciones de ajuste en la dirección de reorientar los subsidios hacia donde se generen mayores aportes para romper barreras de acceso y al mayor desarrollo del capital humano".*

Más en detalle, el estudio registra una disminución en la probabilidad de tener baja talla o ser desnutrido crónico para los niños entre 9 y 15 años en las zonas rurales y en la edad de ingreso a la escuela para los niños entre 13 y 17 años en las zonas urbanas, y detecta avances significativos en la progresión escolar (grado por la edad, tasa de graduación) para adolescentes entre 18 y 26 años en las zonas rurales y un incremento de las habilidades cognitivas de los niños entre 12 y 17 años.

Sin embargo, la evaluación identifica también algunos riesgos y vacíos, que sintetiza de la siguiente manera (UTESI, 2012: 133)

> *"(i) La tasa de asistencia escolar en secundaria continúa siendo baja para niños entre 15 y 17 años (entre el 60 y 80%). (ii) Es posible que el programa esté generando un incentivo perverso a repetir años en la escuela, probablemente en los años finales, para mantener el subsidio por un periodo adicional. (iii) Los adolescentes que salen del programa encuentran grandes dificultades para vincularse al mercado laboral. Esto es particularmente crítico para las mujeres, quienes presentan tasas de desempleo superiores al 60%.(iv) Se registra un aumento en la probabilidad de que los menores entre 9 y 12 años tengan exceso de peso (sobrepeso u obesidad) en zona rural".*

94. El concepto de capital humano puede ser interpretado de varias maneras. En las ciencias económicas se suele denominar como tal el valor económico potencial de las capacidades productivas de un individuo, o del conjunto de los trabajadores de una empresa. En este contexto parece más apropiado considerarlo como el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y talentos que posee una persona (que puede ser incrementado con la inversión en formación e información) y la hacen apta para desarrollar actividades específicas, laborales o de otro tipo.

Los múltiples logros del FA no pueden llevar a subestimar dos reflexiones conclusivas. La primera es que existen otros programas que cubren el mismo grupo meta, como es el caso de los hogares comunitarios de bienestar del ICBF para la población infantil, y que por ende contribuyen en la consecución de los mismos resultados. La segunda reflexión es que será posible estimar de manera concluyente los efectos estructurales del programa solo dentro de unos diez años, o sea cuando los primeros beneficiarios serán adultos y será posible verificar de manera contundente si efectivamente habrán logrado salir de la pobreza.

3.2.2 Más Familias en Acción

A principios de la década de 2010 se dieron las condiciones propicias para la consolidación del programa y su definitiva inclusión de las políticas públicas del Estado colombiano. Es así que en noviembre de 2011 se creó el DPS, con el papel de coordinar las políticas y las acciones orientadas a la inclusión social y la atención a grupos vulnerables (ver apartado 3.1.1), y en junio de 2012 se aprobó la Ley 1532/2012 que reglamenta el programa y lo convierte en un derecho para la población pobre del país.

Es la primera vez que un programa de esta naturaleza se refleja en una ley nacional y, por tanto, se introduce la obligación del Estado de garantizar los recursos necesarios para su financiación, con cargo al presupuesto de la nación[95], superando así el esquema de la financiación externa y logrando consolidar su acción más allá de los vaivenes de las coyunturas políticas vinculadas con las elecciones y los cambios de gobiernos.

Esta nueva situación puede definirse como la tercera fase del proceso. En este marco, a pesar de conservar su filosofía global y sus propósitos generales (ver cuadro 1), el programa cambia su denominación a Más Familias en Acción (de ahora en adelante indicado como MFA) y pasa por un proceso de rediseño.

Cuadro 1. Marco legal, objetivos y estrategias del programa Más Familias en Acción

Marco legal: (a) Ley 1532 del 07/06/2012, "Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción"; (b) Decreto 4155 del 03/11/2011,"Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura".

Objetivo general: contribuir a la reducción, superación y prevención de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables, mediante un complemento al ingreso (DPS, 2013e: 9-10).

95. En lo referente a la financiación del programa, el artículo 8 de la ley mencionada prevé que "El Gobierno nacional propenderá por proveer anualmente los recursos para atender el pago de los subsidios, de la totalidad de las familias beneficiarias y su operación, de acuerdo al marco fiscal de mediano plazo".

Cuadro 1. Marco legal, objetivos y estrategias del programa Más Familias en Acción (cont.)

Objetivos específicos: (1) Contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso. (2) Incentivar la asistencia y permanencia escolar de los menores de 18 años. (3) Impulsar la atención en salud, en particular la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo de los niños menores de 7 años. (4) Incentivar las prácticas de cuidado de los niños, mujeres, adolescentes y jóvenes, en aspectos tales como salud, lactancia materna, desarrollo infantil temprano y nutrición. (5) Contribuir a la implementación de políticas y estrategias sectoriales. (6) Contribuir, a partir del conocimiento de la población beneficiaria del programa y el análisis de su comportamiento en cuanto al cumplimiento de compromisos, a la cualificación de la oferta en salud y educación (DPS, 2013e: 10).

Estrategias: (1) Promover de la asistencia y permanencia escolar hasta el nivel de la media vocacional. (2) Impulsar la atención en salud (controles de crecimiento y desarrollo) de los niños y niñas menores de 7 años. (3) Promover la salud de la familia, el mejoramiento del consumo de alimentos, la formación de hábitos nutricionales adecuados y el desarrollo integral de los niños y niñas menores de 7 años. (4) Fortalecer el capital social por medio de encuentros de bienestar impulsados por el programa. (5) Realizar seguimiento y análisis al comportamiento de la población beneficiaria en cuanto al cumplimiento de los compromisos (DPS, 2013g: 10).

Fuente: elaboración del autor basada en DPS, 2013e: 4 y 9-10.

Es útil recordar brevemente las razones que motivaron el mencionado rediseño, porque ayudan a entender cabalmente la nueva coyuntura a la que se enfrenta el programa (DPS, 2013g: 5-6).

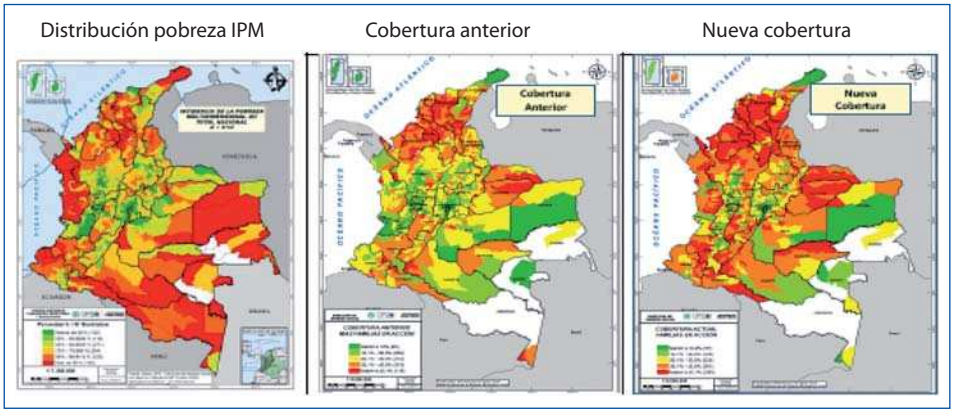
Una de ellas, tal vez la principal, está representada por los cambios que se han dado en las características de la pobreza. Si se compara la situación de principios de este siglo con la actual, se aprecia que la pobreza ha disminuido a nivel nacional, pero se han mantenido (o ampliado) las brechas regionales entre los departamentos y han aumentado las diferencias en su distribución en las áreas urbanas y rurales.

Una segunda razón está relacionada con el propósito de aprovechar lo que se aprendió a través de las evaluaciones, sobre todo en lo relacionado al mejoramiento del impacto en la salud y la educación de los niños.

Otra razón radica en la aspiración de flexibilizar el programa, para adaptarlo a las necesidades cambiantes de la población meta, y de introducir algunos ámbitos temáticos puntuales, como, por ejemplo la atención integral a la primera infancia, el aporte a la erradicación del trabajo infantil, la adopción de políticas diferenciadas para la inclusión social, y el fortalecimiento de los enfoques regionales y de género.

Finalmente, la creación del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación (ver apartado 3.1), liderado por el DPS y compuesto por instituciones como el ANSPE, el ICBF y la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, representa otro factor que motivó el rediseño del programa.

Gráfico 15. Incidencia del Índice de Pobreza Multidimensional *vs.* cobertura antes y después del rediseño



Fuente: DPS, 2013g: 49. Elaboración DNP basada en los censos del DANE.

A nivel operativo, el rediseño generó un mayor cubrimiento de la población y una mayor asignación de recursos en las zonas con alta incidencia de pobreza para las familias ubicadas en los municipios más pobres del país (ver gráfico 15).

A manera de ejemplo, el incremento de la cobertura del programa en tres de los departamentos más pobres del país fue del 52% en Chocó, del 48% en Nariño y del 39% en Cauca. Lo anterior se logró gracias a varias medidas, como por ejemplo: (1) la firma de convenios con todas las alcaldías del país, que fueron asociadas más fuertemente a la ejecución del programa; (2) el aumento de los operadores autorizados, seleccionados a través de licitaciones que tuvieron más en cuenta la dimensión regional y facilitaron la descentralización de las actividades; (3) la adopción de distintas alternativas para efectuar los pagos, que permitió incluir a zonas en las cuales no estaban presentes sucursales bancarias (DPS, 2013g: 49-51).

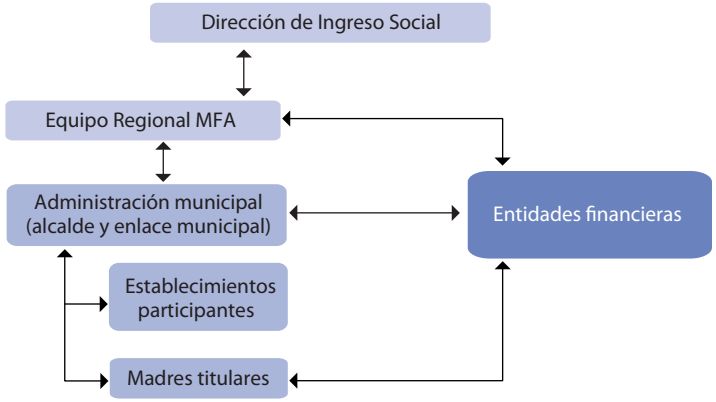
Con los reajustes antes mencionados, hoy día el programa MFA tiene cobertura nacional y presencia en todos los 1.103 municipios del país, llega a 2,6 millones de hogares y se dirige, según los casos, a las familias (1) con hijos menores de 18 años pobres y vulnerables según el puntaje del SISBEN III, (2) que pertenezcan a la Red Unidos, (3) estén en condición de desplazamiento o (4) sean población indígena[96]. Sin embargo, "se define un régimen especial de transición para la población SISBEN III que viene

96. Fuente: http://www.dps.gov.co/Ingreso_Social/FamiliasenAccion.aspx

siendo beneficiaria de FA y que se encuentra por encima de los puntos de corte definidos para MFA y en un rango definido por el programa. La transición implica una permanencia de hasta por dos años más en el programa MFA para esta población de acuerdo con los criterios establecidos por el programa" (DPS, 2013e: 14). De hecho, hacia finales de 2014 salieron unas 218.000 familias después de haber cumplido dos años en el programa y previa una revisión para identificar las familias que eventualmente cumplieran todavía con algún criterio de entrada.

Todos los programas a cargo de la Dirección de Ingreso Social[97] del DPS vienen siendo manejados según el modelo de gestión que se fundamenta en las Resoluciones DPS 1468 y 1519 de 2012 y se articula en tres fases: una estratégica, una operativa (cadena de valor) y una de apoyo. Aclarado que en el presente texto se hará especial referencia a la fase operativa, es importante señalar que la implementación del ciclo operativo intervienen actores tanto nacionales como locales o territoriales (DPS, 2013e: 17-20).

Gráfico 16. Líneas de comunicación MFA



Fuente: elaboración del autor con base en DPS, 2013e: 20.

Los primeros son el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), el ICBF, el ANSPE y la Mesa de Pobreza, que es una de las tres mesas (Pobreza, Empleo y Seguridad) encargadas de hacer el seguimiento a los tres grandes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos".

Por otro lado, los actores territoriales operan en estrecha coordinación con el equipo regional de MFA y tienen las tareas y competencias específicas que se detallan a continuación:

(a) Las Administraciones municipales garantizan el funcionamiento del programa en el territorio realizando tareas de coordinación local. En este contexto, el Enlace

97. Además de MFA, estos incluyen también Jóvenes en Acción e Ingreso Social.

Municipal (EM) es el vínculo directo entre MFA y el municipio y, conjuntamente con el alcalde, vela por el cumplimiento del convenio suscrito con el DPS.

(b) Los establecimientos participantes son los Institutos Educativos (IE) y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), que verifican el cumplimiento de las condicionalidades previstas.

(c) Las Madres Titulares (MT) reciben los incentivos destinados a cada familia, mantienen los contactos con el programa y aseguran el cumplimiento de las condicionalidades.

(d) Las Madres Líderes (ML) son elegidas por y entre las MT y tienen las tareas de apoyar la buena marcha del programa y promover acciones de participación social para el fortalecimiento de sus comunidades.

(e) Los gobernadores de los cabildos indígenas contribuyen en asegurar la interlocución con el programa y la buena marcha del mismo en sus comunidades.

(f) Las Instituciones Financieras (IF), públicas y privadas, firman acuerdos marco con el DPS a nivel nacional y entregan los incentivos a las MT de acuerdo con las instrucciones impartidas por el programa.

Para darle una orientación progresiva a su operatividad, el programa identifica cuatro niveles de intervención para clasificar los municipios, según el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (ver tabla 4) y los diferentes grupos de población.

Tabla 4. Clasificación de municipios de acuerdo con su IPM

Grupo	Ciudades
1	Bogotá.
2	Cúcuta, Ibagué, Cali, Barranquilla, Cartagena, Montería, Pasto, Pereira, Villavicencio, Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Neiva, Santa Marta, Armenia, Sincelejo, San Andrés, Medellín, Bucaramanga, Manizales.
3	Municipios con incidencia de la pobreza por IPM inferior al 70% (datos Censo 2005).
4	Municipios con incidencia de la pobreza por IPM del 70% o superior (datos Censo 2005).

Fuente: DPS 2013e: 26.

Lo anterior genera la utilización de montos diferenciales de transferencia, según los distintos grados de pobreza y urbanización, con el propósito de aumentar la progresividad de la acción (DPS, 2013e: 11-14).

Por ende, el valor del estímulo monetario se articula con base en dos criterios: la diferenciación por grupos de intervención aplica a ambas transferencias, tanto de educación como de salud, mientras que la primera aumenta conforme al grado escolar que cursa el beneficiario. Según establece la Ley 1532/2012, el monto de la transferencia se actualiza anualmente según el Índice de Precios al Consumo (IPC).

Con la primera transferencia se entrega un monto adicional, la semilla de compromiso (ver tabla 5), que compensa el costo de oportunidad en que incurre la familia para

realizar el proceso de la inscripción, mientras que las transferencias posteriores se cuantifican de acuerdo con las variables presentadas en la tabla 6.

Tabla 5. Valor de la primera transferencia (semilla de compromiso)

Grupo ciudad	Salud (*)		Educación (*)			
	Rango edad	Por familia	Grado transición		Primaria y Secundaria	
			Rango edad	Por hijo/a menor	Rango edad	Por hijo/a menor
1	0 a 7 años	60.000	5-6 años	0	11-18 años	25.000
2	0 a 7 años	60.000	5-6 años	20.000	7-18 años	20.000
3	0 a 7 años	60.000	5-6 años	20.000	7-18 años	25.000
4	0 a 7 años	70.000	5-6 años	20.000	7-18 años	30.000

(*) Se consideran los potenciales beneficiarios para cada uno de los incentivos, por eso se especifican las categorías de Salud y Educación. (**) El grado transición es posterior a la educación preescolar e introduce a la educación primaria.
Fuente: elaboración del autor basada en DPS, 2013e: 12.

Tabla 6. Valor de la transferencia bimestral en 2014

Grupo ciudad	Salud	Educación				
		Grado transición (*)	Grado 1-5 (**)	Grado 6-8 (**)	Grado 9-10 (**)	Grado 11 (**)
1	61.200	0	0	25.500	30.600	45.900
2	61.200	20.400	10.200	25.500	30.600	45.900
3	61.200	20.400	15.300	30.600	35.700	51.000
4	71.400	20.400	15.300	35.700	40.800	56.000

(*) El estímulo para transición solo se aplica a los municipios que cuentan con suficiente oferta en grado transición según se define en el documento operativo técnico correspondiente. (**) Los grados corresponden a los seis años de educación primaria más los cinco años de educación secundaria.
Fuente: elaboración del autor basada en DPS, 2013e: 13-14, y la información actualizada proporcionada por la misma entidad en abril de 2015.

Las transferencias son bimestrales y se entregan teniendo en cuenta los elementos especificados a continuación: (a) el incentivo de salud se otorga por núcleo familiar, independientemente del número de hijos; (b) el incentivo de educación se suministra por cada niño, niña o adolescente, dependiendo de la edad, y aplica un techo máximo de tres incentivos por familia; (c) las poblaciones especiales, indígena y desplazada, reciben los incentivos correspondientes al Grupo 4 independientemente del municipio donde se ubica la familia; (d) los adolescentes que cumplan 18 años son retirados del programa una vez que terminen el año escolar que están cursando.

Por otro lado, las condicionalidades aplicadas a los componentes de salud y educación son, respectivamente, las siguientes: "Asistencia a controles de crecimiento y desarrollo de todos los niños y niñas entre 0 y 7 años que pertenecen a las familias, según el

protocolo definido por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 412 del 2000[98]"; "(i) asistencia al 80% de las clases mensualmente, (ii) repitencia máxima de dos años durante todo el periodo escolar (desde el primero de primaria hasta el grado 11, o sea el último año de escuela obligatorio, NdR)" (DPS, 2013e: 13).

En lo referente a la focalización, el programa utiliza cuatro instrumentos para la identificación y selección de las familias beneficiarias: (1) SISBEN III; (2) Sistema de Información de la estrategia Red Unidos (SIUNIDOS) para las familias pertenecientes a la estrategia para la superación de la pobreza extrema[99]; (3) Registro Único de Víctimas (RUV) y Registro Único de Población Desplazada (RUPD) para las familias en condición de desplazamiento y (4) listados censales indígenas para estas comunidades (DPS, 2013e: 26).

Al respecto, hay que tener en cuenta también lo que sigue: (a) la mencionada clasificación de los municipios del país de acuerdo con su IPM, que a su vez genera una diferente focalización y una erogación diferenciada de la TMC; (b) los puntajes de corte que se presentan más adelante; (c) el régimen especial reservado a las familias en transición en la clasificación de los beneficiarios (DPS, 2013e: 27).

Es oportuno señalar que no pueden entrar en el programa los niños que nazcan después de la inscripción de una familia. Este criterio no está especificado en al Manual Operativo MFA vigente pero se encuentra en el anterior manual operativo FA (Acción Social, 2008b y 2010). Sin embargo, se está reflexionando sobre este tema porque varios estudios relativos a otros países sugieren que las familias beneficiarias no engendran más hijos para aumentar la transferencia.

Considerada su importancia como primer criterio de focalización, es oportuno aclarar cómo funciona el SISBEN III. Desde el punto de vista legal, el mismo se basa en el CONPES Social 117 de 2008, que aprobó la transición desde el SISBEN II al III y ratificó el diseño e implementación de la nueva versión. En práctica, según una encuesta articulada en cinco dimensiones principales y 74 preguntas específicas (ver tabla 7), el sistema asigna un puntaje a cada familia colombiana entre 0,00 (más pobre) y 100,00 (más rico), que se refleja en seis niveles de riqueza o bienestar. Con la consecuencia de que un aumento en el valor indicado por el SISBEN III representa una mejora en las condiciones de vida.

98. Resolución MinSalud 412 del 25/02/2000, por la cual se establecen las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y obligatorio cumplimiento y se adoptan las normas técnicas y guías de atención para el desarrollo de las acciones de protección específica y detección temprana y la atención de enfermedades de interés en salud pública.

99. Sin embargo, a pesar de que se aceptan en todo caso en el MFA, solo un 60% de las familias de la Red Unidos cumplen con los requisitos SISBEN III.

Tabla 7. Dimensiones y variables principales SISBEN III

Dimensión	Variables principales
Salud y nutrición	• Vivir una vida normalmente prolongada, no morir prematuramente. • Tener buena salud, incluyendo salud sexual y reproductiva. • Estar adecuadamente nutrido. Indicadores principales: miembros con discapacidad permanente; adolescente/s con hijo; niño/s menores de 1 año muerto/s en el último año; niño/s de 1 a 4 años muerto/s en el último año.
Educación y conocimiento	• Tener educación y conocimientos apropiados. • Tener capacitación para realizar actividades productivas. Indicadores principales: adultos con analfabetismo funcional; inasistencia escolar; atraso escolar promedio; niños trabajando; adultos con secundaria incompleta o menos.
Vivienda y servicios públicos	• Tener una vivienda protectora con servicios públicos adecuados. Indicadores principales: tipo de unidad de vivienda; fuente de agua para consumo; tipo de conexión sanitario; exclusividad del sanitario; material de los pisos; material de las paredes; eliminación de basuras; tipo de combustible para cocinar; hacinamiento.
Vulnerabilidad individual	• Características personales: ciclo de vida, salud física y activos. Indicadores principales: número personas en el hogar; tipo de jefatura del hogar; tasa de dependencia demográfica; tenencia de bienes durables.
Vulnerabilidad contextual	• Prevalencia de enfermedades de salud pública, seguridad física natural, seguridad local, oferta de servicios sociales. Indicadores principales: tasa municipal de mortalidad infantil; tasa municipal de homicidios; tasa municipal de cobertura neta por nivel educativo; servicios municipales de salud general.

Fuente: DNP, 2008: 10-11.

Los puntajes logrados son utilizados por las autoridades, tanto locales como nacionales, como principal criterio para identificar a los hogares destinatarios de los programas sociales[100]. Según los casos, los ciudadanos que pertenecen a los niveles 1 y 2 pueden beneficiarse de algunas políticas públicas y programas orientados a los más pobres.

Desde el punto de vista metodológico, se evidencia que el índice utilizado por el SISBEN III tiene en cuenta el enfoque de capacidades de Amartya Sen, incluye elementos que reflejan las condiciones de vulnerabilidad de la población, y responde a un concepto multidimensional de pobreza.

Dicho de otra manera, puede ser considerado un índice de estándar de vida, ya que expresa las distintas cosas que una persona puede ser o hacer con base en los bienes que

100. En su origen, el sistema fue concebido como un instrumento para la aplicación del régimen subsidiado de salud. Sin embargo, el artículo 30 de la Ley 60 de 1993 identificó el puntaje SISBEN como el criterio principal para la focalización de la totalidad del gasto social. De allí que alrededor de treinta programas sociales se apoyen actualmente en este sistema (Sánchez et al., 2010: 1).

posee, sus características personales y las circunstancias externas y no depende únicamente de la cantidad de bienes o del nivel de ingreso. Por lo anterior, no es comparable con los índices de pobreza monetaria (DNPa, 2008: 12; Sánchez *et al.,* 2010: 4-5).

Aclarado lo anterior, parece evidente la razón por la que el primer criterio de focalización está basado en los puntajes, oportunamente diferenciados según el área de residencia, que reflejan los estándares de vida de los beneficiarios. Se identificó además un grupo de familias en transición, que estaban inscritas a FA en 2012 y, al momento del nuevo barrido realizado para la activación de la tercera fase del programa, se encontraban por encima de los nuevos puntos de corte (segunda columna de la tabla 8) y por debajo del nivel 3 del SISBEN III, correspondiente al puntaje requerido para la afiliación al régimen de salud subsidiado (tercera columna de la misma tabla).

Tabla 8. Puntos de corte del programa MFA

Desagregación geográfica	Puntaje SISBEN III	
	Familias beneficiarias	Familias en transición
Área 1. Principales ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	0,00-30,56	30,57-54,86
Área 2. Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 ciudades principales (incluidas en el Área 1), centros poblado, y la zona rural dispersa de las 14 ciudades principales.	0,00-32,20	32,21-51,57
Área 3. Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las 14 ciudades principales.	0,00-29,03	29,04-37,80

Fuente: DPS, 2013a: 6-9; DPS, 2013e: 27-28; DPS, 2013g: 41.

Con respecto a las condiciones de inscripción/ingreso, el manual operativo MFA prevé que "El proceso de inscripción es el mecanismo por medio del cual el programa incorpora a las familias potenciales. Es decir, aquellas que cumplen con los requisitos para ser beneficiarias y aceptan los compromisos de corresponsabilidad para la entrega de los incentivos" (DPS, 2013e: 30).

No hay una periodicidad definida para lo anterior, pero se supone que el proceso de inscripción se abra una vez al año[101], mientras que en el caso del programa FA la periodicidad de las inscripciones, después del barrido inicial, era de cada tres o cuatro años.

Además, la Ley 1532/2012 prevé que se deben atender a todos los que cumplen con los criterios de focalización. Sin embargo, con excepción de las familias desplazadas

101. Este sigue siendo un tema abierto y no siempre se logra cumplir con la periodicidad anual.

(que pueden inscribirse en cualquier momento), el ingreso de nuevos beneficiarios está supeditado a la apertura o al repaso de las inscripciones[102].

Anteriormente se ha aclarado de manera exhaustiva lo relacionado al primer criterio de focalización, o sea el cumplimiento de ciertos puntajes del SISBEN III.

En lo referente al segundo criterio, "MFA prioriza la vinculación de todas las familias de la Red Unidos registradas en el Sistema de Información Unidos (SIUNIDOS), que al corte certificado para el proceso de inscripción tengan línea de base familiar cerrada y cuenten con niños, niñas o adolescentes (NNA) menores de 18 años" (DPS, 2013e: 28).

Por otro lado, el tercer criterio de focalización se basa en la vinculación a MFA de todas las familias desplazadas presentes en el Registro Único de Víctimas (RUV), que es alimentado por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (DPS, 2013e: 29).

Finalmente, como en el caso de las comunidades indígenas no es aplicable el SISBEN, "se vinculan a MFA las familias pertenecientes a los cabildos y resguardos indígenas de todo el territorio nacional con NNA menores de 18 años y que se encuentren inscritas en los listados censales globales entregados por las autoridades indígenas", o sea el gobernador del respectivo cabildo registrado en la oficina de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior (DPS, 2013e: 29).

Lo referente a reglas de graduación es un aspecto que todavía no está muy estructurado. En su artículo 14, la Ley 1532/2012 establece que: "El programa fijará los criterios e indicadores de salida de los beneficiarios, los cuales pueden ser operativos o por cumplimiento de metas[103]". El Manual operativo prevé que: "Las condiciones de salida están definidas en términos de la consecución de las metas del programa" (DPS, 2013e: 24).

No obstante, hasta el momento solo se dan "salidas naturales" relacionadas con los cambios sociodemográficos que ocurren en las familias o con factores como el incumplimiento de las condicionalidades; la pérdida de los derechos civiles, el abandono del programa y la pérdida de las condiciones relativas a tres de los cuatro criterios de focalización (familias Unidos, desplazadas o indígenas). Pero no se verifica la

102. Por ejemplo, a principios de diciembre de 2013 se estaba realizando un repaso de inscripciones en setenta municipios del país.

103. Ley 1532/2012. Artículo 14. Condiciones de salida. El programa fijará los criterios e indicadores de salida de los beneficiarios, los cuales pueden ser operativos o por cumplimiento de metas. Estos criterios deben ser establecidos dentro de un plazo no superior a los seis meses siguientes a la aprobación de esta ley. En todo caso, hasta que no se completen los ciclos de educación y salud iniciados con los miembros de una determinada familia beneficiaria, esta no podrá ser retirada del programa, salvo que se demuestre: (1) Que exista información confiable que indique que ha mejorado la condición social y económica de la familia; este umbral será determinado por el programa Familias en Acción; (2) se demuestre la existencia de las faltas contempladas en el parágrafo 2°, artículo 4° y el artículo 7° de esta ley, o (3) que la familia beneficiaria haya suministrado información falsa para acceder al programa.

eventual pérdida del criterio de focalización relacionado con el puntaje SISBEN III (DPS, 2013e: 24-25).

El sistema de seguimiento y evaluación del programa está articulado alrededor de dos ejes que son manejados de manera muy distinta.

Por un lado, las evaluaciones realizadas hasta el momento han sido únicamente externas y se han concentrado sobre indicadores de impacto. Como se señaló anteriormente, el programa fue sometido a múltiples evaluaciones de este tipo y resulta ser uno de los más evaluados en América Latina.

Por el otro, el seguimiento ha sido realizado por el DPS y se ha concentrado sobre indicadores de operaciones y resultados (DPS, 2013e: 57-62). Por esto, hasta el momento no se han elaborado indicadores para medir el logro del objetivo general y de los objetivos específicos del programa (DPS, 2013e: 9-10). Más específicamente, se realiza un seguimiento sobre operaciones y resultados a nivel regional, con la utilización de varios modelos de fichas para recopilar datos y de un modelo de informe periódico consolidado.

Finalmente, y con el propósito de enfatizar el enfoque diferencial de MFA, se encuentran en proceso de diseño o implementación los siguientes programas pilotos: (1) Apoyo a familias con miembros con discapacidad, que está destinado a los municipios de los Grupos 2, 3 y 4. (2) Mejora en la calidad de la nutrición, que está destinado únicamente a los municipios del Grupo 4. (3) Desincentivar el trabajo infantil en minas, cuyo diseño y seguimiento se lleva a cabo en el marco de la Mesa Interinstitucional de Trabajo Infantil. (4) Promoción de la saludad sexual y reproductiva y prevención de embarazo adolescente, que se implementa conjuntamente entre el Ministerio de Salud (Servicios Amigables de Salud), el ICBF (programas Familias con Bienestar y Generaciones con Bienestar) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y prevé la realización de actividades de comunicación, formación y educación y el reconocimiento de incentivos para asistir a talleres del Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía (PESCC) impulsado por el MEN con el respaldo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

3.3 Red Unidos

La estrategia Red Unidos, que se orienta a la superación de la pobreza extrema y es coordinada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), está fundamentada el Documento CONPES Social 102 de 2006[104] (DNP, 2006a) y el Documento CONPES 3616 de 2009[105] (DNP, 2009a).

104. Documento CONPES Social 102/2006. Red de protección social contra la extrema pobreza. Bogotá, 25/09/2006.
105. Documento CONPES 3616/2009. Lineamientos de políticas de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Bogotá, 28/09/2009.

También el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 "Prosperidad para todos" le dedica especial atención al tema de la superación de la pobreza extrema (DNP, 2011: 323-344). En este contexto: (1) establece como prioridad la de "consolidar la Red para la Superación de la Pobreza Extrema 'Juntos' y potenciarla como estrategia de manejo social del riesgo" (DNP, 2011: 331); (2) identifica la necesidad de "Rediseñar los programas de promoción social de tal forma que las familias beneficiarias avancen de la asistencia a la promoción social" (DNP, 2011: 331), y (3) formaliza las siguientes líneas estratégicas para consolidar la acción de la red y ampliar las oportunidades a disposición de sus beneficiarios: (a) canalización de recursos de inversión social privada y cooperación internacional para el apoyo a nuevos emprendimientos; (b) fomento al empleo para la población joven; (c) enganche laboral en oportunidades ofrecidas mediante la construcción de infraestructura y vivienda; (d) acompañamiento en la búsqueda de empleo para población adulta con desempleo de largo plazo o inactiva; (e) subsidios para cursar programas en educación para el trabajo y el desarrollo humano, y en educación superior para el nivel técnico profesional y tecnológico (DNP, 2011: 341).

La Red Unidos, que en el periodo 2007-2010 se denominaba Red Juntos (Acción Social, 2008a y 2009), reúne a más de veinticinco entidades públicas que proveen servicios sociales básicos para la población en pobreza extrema. Tratándose de una estrategia basada en la coordinación interinstitucional, no implementa directamente programas ni oferta servicios. Por el contrario, su énfasis es asegurar que las familias más pobres puedan acceder a los programas para los que son elegibles.

El grupo meta de la Red Unidos está constituido por un millón y medio de familias identificadas según el SISBEN II[106]. Más concretamente, se trata de las familias más pobres que se encuentran en el Nivel 1 del SISBEN y de las familias en condición de desplazamiento. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 planteaba la meta de graduar 350.000 familias de la pobreza extrema en 2014[107] y continuar aportando al mejoramiento de la calidad de vida de las otras que integran el grupo meta.

La Red se articula alrededor de los tres componentes que se presentan a continuación[108].

1. *Acompañamiento familiar y comunitario*. Los cogestores sociales de la ANSPE, que son casi 11.000 a nivel nacional, visitan a las familias y comunidades durante un periodo indicativo de cinco años[109] y las orientan para que reconozcan sus fortalezas

106. Mientras que la focalización de los programas MFA, Jóvenes en Acción e Ingreso Social está basada en el SISBEN III.
107. Hasta el 31/12/2014 la Red Unidos logró graduar a 256.944 familias (ANSPE, 2015: 19), equivalente al 73% de la meta establecida.
108. Fuente: http://www.anspe.gov.co/es/programa/estrategia-unidos/estrategia-unidos
109. En 2010 se estableció que el cese del acompañamiento está sujeto a la verificación de las condiciones de promoción de las familias. Por tanto, cada familia se beneficia del acompañamiento hasta cuando logre ser graduada.

y debilidades y puedan tener acceso a la oferta de servicios sociales del Estado[110]. Para superar la pobreza extrema, cada familia debe alcanzar cierto número de los 45 logros básicos (LB) previamente definidos (ver el listado completo en el Anexo). Estos logros están agrupados en nueve dimensiones o temas, así: (1) identificación, (2) ingresos y trabajo, (3) educación, (4) salud, (v) nutrición, (6) habitabilidad, (7) dinámica familiar, (8) bancarización y ahorro y (9) acceso a la justicia.

2. *Gestión de la oferta y acceso preferente a los programas sociales del Estado*. Para alcanzar los LB, los hogares diseñan su propio plan familiar y son acompañados y monitoreados por los cogestores sociales, quienes adicionalmente trabajan de la mano de las entidades que forman parte de la red y de los gobiernos locales para facilitar el acceso preferente a la oferta pública y privada de bienes y servicios. En el marco de este componente también se promueven alianzas con el sector privado para buscar formas de coordinación de la responsabilidad social empresarial con la red.
3. *Fortalecimiento institucional*. Las instituciones participantes coordinan sus actividades en torno a las familias beneficiarias con el fin de otorgar acceso preferente a la oferta de servicios sociales. Esto se hace fortaleciendo la descentralización y las iniciativas de alcaldes, gobernadores y demás autoridades territoriales y facilitando la capacitación y asesoría a los gobiernos locales para que dispongan de las herramientas necesarias para atender las necesidades de las familias.

Para entender mejor cómo opera la estrategia es oportuno analizar más en detalle las fases del proceso de acompañamiento familiar. Al principio, en la primera fase de trabajo con las familias, los cogestores sociales establecen un vínculo de colaboración con los hogares beneficiarios y llevan a cabo un análisis compartido de la situación de cada de uno de ellos, lo que permite diseñar la línea de base individualizada, o sea el diagnóstico[111] relativo al nivel de pobreza y los LB necesarios para salir del estado de pobreza extrema[112].

Posteriormente, en la segunda fase, se profundiza el análisis sobre los LB necesarios y se formaliza un plan familiar, que traza la ruta e identifica las tareas para que cada familia realice un esfuerzo orientado a conseguir los LB prioritarios. Para lograrlo, además de sus esfuerzos y decisiones, la familia puede contar con el respaldo de las instituciones públicas y privadas que operan en el territorio y fueron previamente sensibilizadas y activadas gracias al trabajo de la ANSPE a nivel nacional y de sus gestores sociales a nivel local.

---

110. Esta intervención se sustenta en que cada familia tiene una historia particular que determina su actual situación, carencias y necesidades específicas y que aporta un capital de recursos y potencialidades que debe ser tenido en cuenta por el cogestor.

111. Este diagnóstico se lleva a cabo utilizando la misma encuesta que se describe más adelante y que sirve también para averiguar si la familia está en condición de ser graduada y entrar en la estrategia Red Unidos.

112. Los cogestores registran toda la información de cada familia en una "hoja de trabajo familiar" y la ingresan en el sistema de información de la Red Unidos, que funciona como una herramienta de apoyo al desempeño de las funciones de los operadores de terreno, por un lado, y permite contar con datos actualizados sobre todos los hogares beneficiarios de la red, por el otro.

La tercera fase del proceso de acompañamiento familiar es clave porque en ella se realiza una primera verificación del avance conseguido y del camino que queda por hacer y se abre una doble posibilidad.

De existir las condiciones necesarias y suficientes, cuyos contenidos se profundizan más adelante, la familia se gradúa de la pobreza extrema y empieza un camino denominado "senda de la prosperidad", en el que también tendría que recibir apoyo puntual y un especial seguimiento pospromoción[113].

De lo contrario, la familia sigue perteneciendo a la red y recibiendo el seguimiento pleno de los cogestores sociales y de la red interinstitucional coordinada por la ANSPE.

En el marco de la senda de la prosperidad la familia es cada vez más autónoma en la gestión de las tareas orientadas a conseguir los logros eventualmente faltantes y la consolidación de su capital social, mientras que tienen especial importancia las redes de apoyo solidario y las organizaciones comunitarias que se van conformando en cada territorio para articular los intereses colectivos de las familias egresadas de la red.

Además, vale la pena recordar que el acompañamiento familiar se complementa con un acompañamiento comunitario, que se articula en tres fases: (1) identificación de la línea de base comunitaria; (2) fortalecimiento organizacional y formulación del plan comunitario y (3) gestión y seguimiento del plan comunitario.

Lo anterior está orientado a: (a) fortalecer el tejido social; (b) generar nuevas capacidades colectivas; (c) consolidar el capital social; (d) promover la solidaridad y el trabajo en red; (e) crear condiciones propicias para aumentar la incidencia de la comunidad en la apropiación de los servicios existentes y la promoción de los nuevos servicios aptos para resolver los problemas específicos de cada territorio y (f) crear mejores condiciones para conseguir los LB de las familias que pertenece a la comunidad (ANSPE, 2013b: 6-10).

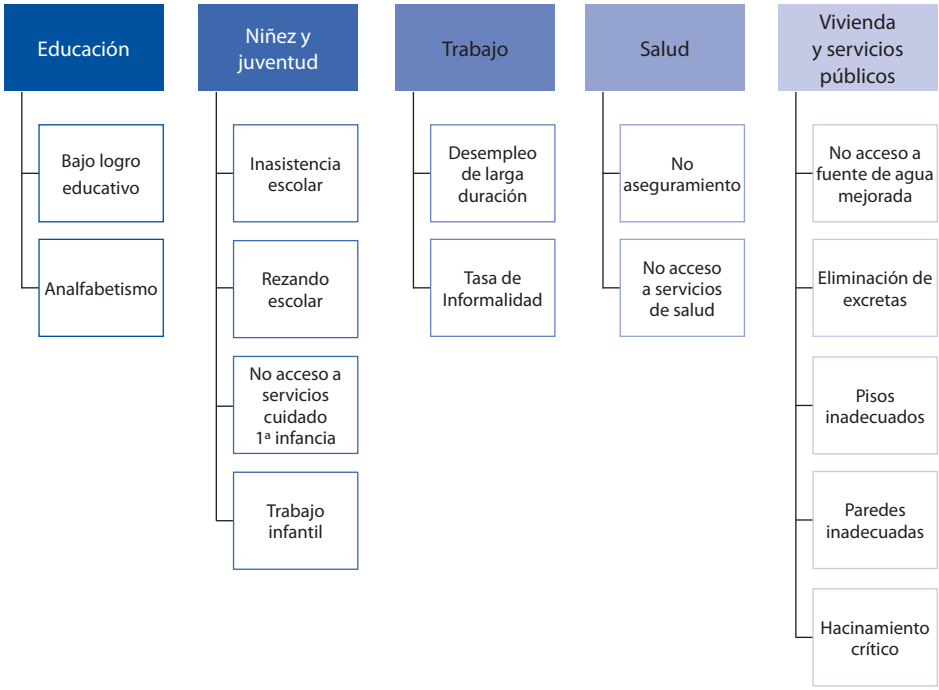
Contrariamente a lo que pasa con MFA, en el caso de la Red Unidos existe una estrategia de egreso altamente formalizada. La misma se basa en los siguientes insumos: (1) la identificación de los 45 LB antes mencionados, que es necesario conseguir para salir de la condición de pobreza extrema. Al respecto, una encuesta suministrada a los usuarios de la red permite identificar cuáles son los LB que debe conseguir cada familia; (2) el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM); (3) el Índice de Pobreza Monetaria (o Indicador de Ingreso) y (4) el cumplimiento exitoso de las primeras etapas del proceso de acompañamiento antes descrito.

113. No obstante, hasta el momento este componente, así como la estrategia "Promoción Social y Siguiente Paso" mencionada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (DNP, 2011: 331), no ha sido claramente diseñado y no se lleva a cabo de manera orgánica.

Por tanto, es importante analizar más en detalle los cuatro elementos necesarios para la promoción de una familia, empezando por los LB. Al respecto, se explicó anteriormente cómo este elemento está relacionado con la tercera fase del proceso de acompañamiento familiar, que incluye un seguimiento puntual de los LB con base en los contenidos del plan familiar y el trabajo de seguimiento realizado por los cogestores sociales.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) fue creado en la Universidad de Oxford y desarrollado en Colombia por el DNP (CONPES, 150 de 2012).

Gráfico 17. Dimensiones y variables del IPM



Fuente: ANSPE, 2013a: 11.

Este índice define la pobreza a partir de la medición de quince variables organizadas en cinco dimensiones: educación, niñez y juventud, trabajo, salud, vivienda y servicios públicos (ver gráfico 17). De acuerdo con este índice se considera que una familia está en condición de pobreza moderada cuando tiene privaciones en al menos cinco de las variables seleccionadas y en pobreza extrema cuando tiene siete o más privaciones[114] (ANSPE, 2013a: 10).

114. Se trata de una orientación indicativa, porque cada privación tiene un peso específico distinto. Estos están articulados de la siguiente manera: *educación*: bajo logro educativo (0,1) y analfabetismo (0,1); *niñez y juventud:* inasistencia escolar (0,05), rezago escolar (0,05), barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (0,05) y trabajo infantil (0,05); *trabajo*: tasa de dependencia económica (0,1) y empleo informal (0,1); *salud*: sin aseguramiento en salud (0,1) y barreras de acceso al servicios de salud (0,01); *vivienda y servicios públicos*: sin acceso a fuentes de agua mejorada (0,04), inadecuada eliminación de excretas (0,04), pisos inadecuados (0,04), paredes exteriores inadecuadas (0,04) y hacinamiento crítico (0,04).

La forma habitual de medir la pobreza monetaria en los países de América Latina consiste en establecer una línea de pobreza, umbral que representa el costo de satisfacer ciertas necesidades básicas, y considerar pobres a las personas que viven en hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a ese umbral. El Índice de Pobreza Monetaria o Indicador de Ingreso (IdI) se basa en la medición del nivel de ingreso mínimo necesario para que una persona pueda vivir y desarrollar sus capacidades básicas.

Al respecto, se consideran dos puntos de corte: la línea de pobreza extrema (o indigencia) y la de pobreza. La primera, se define a partir del costo de una canasta que contiene los alimentos que brindan los requisitos nutricionales mínimos que una persona necesita a diario. La segunda incluye, además de lo anterior, unos bienes considerados básicos para el desarrollo de una persona. Este segundo valor se calcula aplicando a la línea de pobreza extrema el coeficiente de Orshansky[115], que para Colombia es de 2,4 en las zonas urbanas y 1,7 en las rurales. En la tabla 9 se observan los valores de las líneas de pobreza y pobreza extrema para Colombia discriminado por regiones geográficas.

Tabla 9. Indicador de ingreso: valor mensual promedio por persona (pesos colombianos)

Dominio	Pobreza					Pobreza extrema				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Nacional	187.063	194.696	202.083	206.091	211.807	83.578	87.672	91.207	91.698	94.103
Cabeceras	207.005	215.216	223.151	227.367	233.530	87.401	91.650	95.884	95.351	98.407
Resto del municipio	123.502	128.593	133.522	136.192	139.792	71.392	74.855	77.720	77.947	79.837
Áreas metropolitanas principales	207.082	215.215	222.971	227.118	233.361	87.860	91.930	95.703	96.422	99.071
Otras cabeceras	206.984	215.217	223.414	227.728	233.776	87.008	91.243	94.801	95.105	97.447

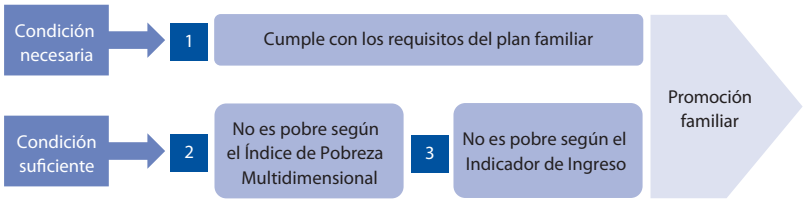
Nota: los montos están expresados en precios corrientes.

Fuente: DANE, línea de base ENIG, 2006-2007, actualizados por IPC total de ingresos bajos e IPC de alimentos por ingresos bajos.

Con base en lo anterior, la ANSPE ha diseñado una estrategia de egreso (ver gráfico 18) que contempla el cumplimiento de una condición necesaria (articulada en cinco requisitos) y una condición suficiente (articulada en dos componentes) para que una familia se gradúe y, por tanto, salga de su condición de pobreza extrema.

115. Este coeficiente establece la relación entre el gasto total y el gasto en alimentos observada para el mismo grupo de referencia. Por tanto, la línea de pobreza se obtiene como la multiplicación entre la línea de pobreza extrema y dicho coeficiente.

Gráfico 18. Estrategia de egreso ANSPE: condiciones para la graduación de la Red Unidos

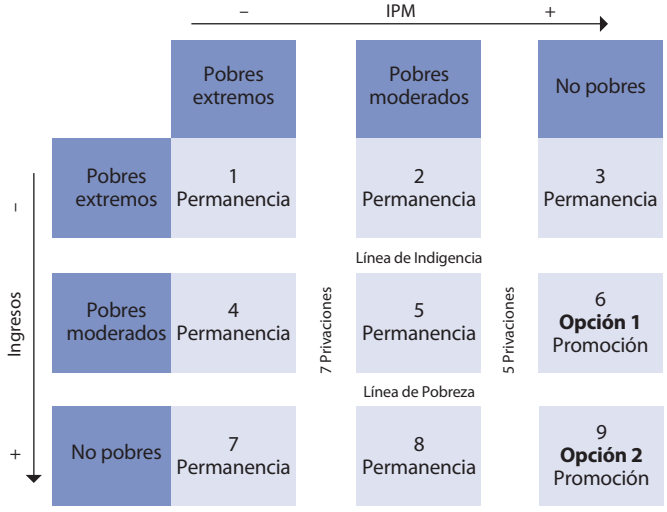


Fuente: elaboración del autor con base en ANSPE, 2013a: 7.

Los requisitos de la condición necesaria sirven para verificar el desempeño con respecto al plan familiar e implican que un hogar: (1) haya realizado al menos la primera sesión de seguimiento y gestión de LB; (2) haya alcanzados o gestionados la mitad de sus LB; (3) haya alcanzados o gestionados los cinco LB priorizados en el plan familiar; (4) haya alcanzado o gestionado los siete LB "universales" (que en el Anexo corresponde a los numerales 8, 9, 12, 13, 16, 18 y 24); (5) no presente señales de riesgo alto en las tres problemáticas identificadas para el proceso (violencia intrafamiliar, abuso sexual y trabajo infantil) (ANSPE, 2013a: 8).

Por otro lado, los componentes de la condición suficiente consisten en la verificación de la situación de la familia con respecto al IPM y al Idl y se aplican mediante la cumplimentación de un formulario de promoción.

Gráfico 19. Estrategia de egreso ANSPE: matriz de promoción de la Red Unidos



Fuente: ANSPE 2013a: 12.

En la práctica, para tomar la decisión de si graduar o no una familia, los cogestores sociales aplican la matriz que se presenta en el gráfico 19 y suministran una encuesta

de 148 preguntas[116] que fue previamente diseñada por el DNP y se denomina formulario de promoción.

Como se evidenció anteriormente, según cuál sea el resultado de la averiguación, la familia puede ser graduada de la red o seguir como beneficiaria de la misma.

En caso de graduación, también existen dos opciones: la opción 1 se aplica a los casos en los que la familia ya no sea pobre según el IPM pero siga manifestando un nivel moderado de pobreza monetaria, mientras que la opción 2 se aplica cuando no se detecte ni pobreza según IPM ni pobreza monetaria. En el primer caso, la familia se vincula a uno de los proyectos de generación de ingresos promovidos por la Red Unidos, mientras que en el segundo caso solo sigue recibiendo una atención puntual por parte de los cogestores sociales.

Para complementar la información sobre las actividades realizadas por la ANSPE entre 2010 y 2014, se presenta a continuación una tabla que sintetiza el estado de avance en el logro de sus metas institucionales.

Tabla 10. Avances en el logro de las metas institucionales de la ANSPE

Indicador	Meta cuatrienio	Avance 31/12/2014	% Avance 31/12/2014
Familias acompañadas por la Red Unidos (total)	1.500.000	1.469.839	97,99
Familias que cuentan con su plan familiar	1.500.000	1.334.165	88,94
Familias que cumplen la condición necesaria	625.000	632.309	101,17
Familias que cumplen la condición suficiente	525.000	291.357	55,50
Familias graduadas	350.000	256.944	73,41
Familias que reciben acompañamiento después de la promoción	214.114	0	0,00
Recursos de cooperación internacional movilizados (millones COP)	37.500	32.035	85,43
Recursos no estatales movilizados (millones COP)	72.500	65.153	89,87

Leyenda: COP peso colombiano.

Fuente: DPS, 2014, s/n y ANSPE, según lo reportado en SINERGIA Seguimiento. Corte 31/12/2014.

4. Consideraciones finales

En primer lugar hay que señalar que en los últimos años Colombia ha logrado avances indiscutibles en la lucha contra la pobreza, tanto en lo referente a la disminución

116. A. Identificación (15 preguntas); B. Datos de la Vivienda (5); C. Tenencia y financiación de la vivienda (5); D. Datos del hogar (5); E. Registro personas (3); F. Características de cada miembro (12); G. Salud y seguridad social (4); H. Cuidado niños menores de 5 años (5); I. Información niños de 5 a 9 años (4); J. Educación (5); K. Capacitación para el trabajo (10); L. Fuerza de trabajo (15); M. Ocupados (36); O. Inactivos (9); P. Otros ingresos (4); Q. Perfil laboral (6).

del número de personas que viven al margen de la sociedad (ver apartado 2.3), como también en aspectos relevantes como la estructuración de una institucionalidad y una legislación más coherentes y la formulación e implementación de políticas más efectivas.

Pasando al tema específico de este texto, en su tercera parte se han analizado la institucionalidad, la operatividad, las reglas de graduación y las estrategias de egreso del programa Más Familias en Acción (MFA) y de la Red Unidos. Como se pudo apreciar en el análisis de sus componentes, es posible afirmar que MFA solo cuenta con unas reglas de graduación pero no con una estrategia de salida propiamente dicha, mientras que la Red Unidos formuló una estrategia de salida que incorpora unas reglas de graduación muy formalizadas.

Tanto es así que la estrategia denominada Promoción Social y Siguiente Paso (DPS, 2013e: 24), que se menciona también en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, hasta el momento no ha sido formulada, por lo menos en el componente relativo al cumplimiento de los objetivos del programa MFA.

> *"La estrategia Promoción Social y Siguiente Paso establecerá los siguientes elementos tanto para un conjunto de programas sociales prioritarios como para el acompañamiento de la estrategia para la superación de la pobreza extrema: (1) condiciones de entrada definidas de acuerdo con los objetivos de cada programa; (2) acuerdos de corresponsabilidad entre la entidad y los beneficiarios y seguimiento a los compromisos, y (3) definición de condiciones de salida explícitas. En cuanto a la definición de condiciones de salida, se han identificado al menos tres modalidades: condiciones de salida definidas por reclasificación de la población potencial beneficiaria en función del cambio de instrumento de focalización (entrada del SISBEN III); de forma permanente en función del cumplimiento de los objetivos de cada programa; y aquellas que serán definidas en función de un mecanismo de transición en el marco de la estrategia de generación de ingresos"* (DNP, 2011: 331).

Al respecto, se puede avanzar la hipótesis de que esta diferencia entre el programa MFA y la estrategia Red Unidos se explica por las diferentes misiones de las dos. Mientras que el primero es parte integrante del Sistema de Protección Social, la segunda es una estrategia de coordinación interinstitucional orientada a focalizar la atención de la institucionalidad pública hacia la facilitación del acceso preferente a la oferta pública y privada de bienes y servicios a los sectores más pobres de la población colombiana. Además, las metas de la Red Unidos fueron formuladas para el logro de un resultado concreto, o sea la graduación de la pobreza extrema de cierto número de familias entre 2012 y 2014, en un plazo de tiempo relativamente corto.

Dicho de otra manera, la experiencia latinoamericana en la implementación de los PTC demuestra que a menudo la salida de la pobreza puede ser temporal y que para conseguir resultados estables es sumamente necesario trabajar a largo plazo.

Otro elemento central para la sostenibilidad a largo plazo de un estrategia de salida de la pobreza extrema está representado por la existencia de un Sistema de Protección Social que esté basado en un principio de universalidad orientado a la garantía de derechos, tenga una vocación inclusiva, sea muy estructurado desde el punto de vista institucional y cubra la oferta de los servicios más necesitados por la población.

El tercer elemento de tipo general que podría contribuir de manera sustancial a la solidez de una estrategia de salida de MFA sería la existencia de una política más estructurada de la inserción laboral y de generación de ingresos para los beneficiarios del programa. Sobre este tema fue elaborado un estudio específico, pero vale la pena señalar que en el caso de Colombia los programas y las actividades realizadas hasta ahora no parecen tener la envergadura necesaria para enfrentar exitosamente esta problemática.

Existen además otros factores, más puntuales pero igualmente importantes, que sería importante tener en cuenta para estructurar una estrategia de salida viable y sostenible.

Uno está constituido por el fortalecimiento de la dimensión intersectorial e interinstitucional. Al respecto, iniciativas como la Red Unidos, sobre todo en lo referente a su dimensión de coordinación interinstitucional entre varias entidades públicas y privadas, están encaminadas en la dirección correcta. Sin embargo, parece necesario aumentar todavía más los esfuerzos en este ámbito y fortalecer la articulación entre las entidades nacionales y locales. Al respecto, podría ser útil estructurar unos servicios locales de atención y acompañamiento a los beneficiarios que no logran cumplir con las condicionalidades previstas por MFA.

Otro factor decisivo es la integración de los sistemas informativos sobre los beneficiarios y las actividades realizadas por las entidades que lideran los PTC y los otros programas y estrategias orientados a la lucha contra la pobreza. Al respecto, parece ser una limitación el hecho de que, para la focalización de los beneficiarios, el MFA utiliza el SISBEN III mientras que la Red Unidos utiliza el SISBEN II y que, más en general, los dos no comparten las mismas bases de datos.

En lo referente a los sistemas de monitoreo, sería oportuno no dedicarse únicamente al seguimiento del cumplimiento de las actividades a través de indicadores de proceso, sino elaborar los indicadores de resultado y recopilar los datos necesarios para averiguar, por ejemplo, el logro del objetivo general y de los objetivos específicos de MFA.

Anexo. Logros previstos por la estrategia Red Unidos

Identificación. Los miembros de la familia cuentan con los documentos especiales que los identifican como ciudadanos colombianos y demuestran el cumplimiento de requisitos establecidos por la ley. (1) Los menores entre 0 y 7 años tienen registro civil, los niños entre 7 y 18 años tienen tarjeta de identidad y las personas mayores de 18 años tienen cédula de ciudadanía. (2) Los hombres entre 18 y 50 años de edad tienen libreta militar. (3) La familia incluida en el SISBEN tiene registrada la información personal de cada uno de sus miembros, exactamente igual que aparecen en los documentos de identidad vigentes a sus rangos de edad.

Ingresos y trabajo. La familia accede a ingresos (monetarios o en especie) a través de diferentes medios de sustento. (4) Todos los adultos mayores de 60 años poseen alguna fuente de ingreso y/o tienen un mecanismo de sustento económico en el interior del hogar. (5) Al menos un miembro de la familia mayor de 15 años tiene una ocupación remunerada o está vinculado a una fuente de ingresos autónoma. (6) Todas las personas del hogar en edad de trabajar alcanzan un nivel de capacidades que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla. (7) El hogar alcanza un nivel de activos que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla.

Educación y capacitación. Los niños, jóvenes y adultos acumulan capital humano y acceden al conocimiento que les permite su desarrollo integral. (8) Los niños y niñas menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial. (9) Los menores en edad escolar (desde los 5 hasta los 17 años), que no hayan terminado el ciclo básico (hasta 9° grado), están siendo atendidos por el servicio educativo formal o un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias. (10) Los adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) están alfabetizados. (11) Las personas que lo deseen, una vez concluido el ciclo básico, se vinculan a la educación media, técnica, tecnológica o acceden a programas de formación para el trabajo. (12) Los niños y las niñas menores de 15 años no están vinculados a actividades laborales.

Salud. Mediante la vinculación efectiva al sistema de salud, todas las personas reciben los servicios de atención y participan en los programas de promoción y prevención. Así, la familia reduce la mortalidad evitable y la morbilidad. (13) Los integrantes de las familias están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS). (14) La familia accede a intervenciones de promoción de la salud a las cuales tienen derecho en el marco del SGSS en salud. (15) Los adolescentes y adultos, de ambos sexos, conocen los métodos de planificación familiar. (16) Los niños y niñas de la familia a los 12 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (difteria, tos ferina, tétanos [DPT], hepatitis B [HB] y *Haemophilus influenzae* tipo b [Hib]), los niños y niñas entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubiola y paperas). (17) Las gestantes

de la familia están adscritas y asisten a controles prenatales o reciben atención institucional del parto. (18) Los menores de 10 años de la familia están inscritos y asisten a consultas para la detección temprana de alteraciones de crecimiento y desarrollo. (19) Las mujeres de la familia asisten a los programas de tamizaje de cáncer de cuello uterino y senos, y conocen los resultados. (20) Las personas con discapacidad tienen acceso a los programas de rehabilitación (en particular aquellos basados en la comunidad) y a las ayudas técnicas necesarias para su autonomía.

Nutrición. Todos los miembros de la familia cuentan con una alimentación adecuada y tienen buenos hábitos en el manejo de alimentos. (21) La familia practica hábitos saludables en la manipulación y preparación de alimentos. (22) La familia consume alimentos variados y de manera saludable. (23) Los niños menores de seis meses reciben al menos cuatro de los seis meses recomendados de lactancia materna exclusiva.

Habitabilidad. La familia cuenta con condiciones de habitabilidad segura, acordes con su contexto cultural. (24) La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües. (25) La familia dispone o transforma la basura. (26) La vivienda cuenta con dotación de un sistema de energía convencional o alternativa. (27) La vivienda cuenta con espacios diferenciados de baño, cocina, lavadero y dormitorios. (28) En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto y los niños duermen separados de los adultos. (29) La vivienda no tiene pisos de tierra. (30) Los miembros de la familia cuentan con implementos para dormir y alimentarse. (31) La familia cuenta con acceso a un sistema de comunicaciones. (32) La vivienda posee materiales adecuados que posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud. (33) La vivienda cuenta con iluminación, ventilación natural y privacidad.

Dinámica familiar. La familia cuenta con un tejido familiar fortalecido y mecanismos saludables de convivencia y de expresión de afecto. Además, reconoce la importancia de las relaciones entre sus integrantes, para su propio desarrollo. (34) La familia elabora y hace seguimiento a su plan familiar. (35) La familia accede a la conformación y servicios de detección temprana, atención y recuperación de las víctimas del violencia intrafamiliar y sexual. (36) Los miembros de la familia conocen los espacios y oportunidades para acceder a programas y servicios disponibles en su localidad (organizaciones comunitarias, espacios de recreación y cultura, clubes deportivos, centros de recreación para niños, jóvenes y para adultos mayores, asociaciones de padres de familia, centros de educación, ludotecas, etc.) y participan en algunos de ellos. (37) La familia con menores de 6 años conoce y aplica pautas de crianza humanizada. (38) La familia genera espacios de diálogo y aplica normas de convivencia familiar y resolución de conflictos. (39) La familia participa en conjunto en el cuidado e integración social de la persona con discapacidad.

Bancarización y ahorro. La familia está interesada en el sistema financiero como medio de acceso a oportunidades de trabajo, ingresos y seguridad familiar. Adicionalmente,

crea una cultura de ahorro para lograr metas propuestas por sí misma. (40) La familia ahorra a través del sistema financiero o de mecanismos no formales. (41) La familia conoce las características de al menos uno de los siguientes servicios financieros: ahorro, crédito y seguros. (42) Las familias que lo requieren han obtenido un crédito a través de un mecanismo financiero o formal o a través de grupos de ahorro y crédito.

Apoyo para garantizar el acceso a la justicia. La familia beneficiaria tiene acceso a los servicios de la justicia formal y no formal para la solución de sus conflictos, conocimiento de sus derechos, fomento de los valores y fortalecimiento de la convivencia de manera oportuna y eficaz. (43) La familia conoce sus necesidades jurídicas, aprende a identificar la ruta institucional apropiada para la resolución de conflictos entre las alterativas que ofrece el sistema de justicia, y conoce sus derechos y deberes ciudadanos. (44) La familia con necesidades jurídicas recibe atención pronta y oportuna de los operadores de justicia y accede a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC). (45) La familia en situación de desplazamiento recibe acompañamiento para apoyar el seguimiento a los indicadores de goce efectivo de derechos.

Fuente: http://www.anspe.gov.co/es/programa/estrategia-unidos/dimensiones-y-logros (consulta del 06/03/2015).

Capítulo 4. Caso Chile

Este capítulo presenta el caso chileno y, después de plantear la evolución histórica de las políticas públicas sectoriales y las principales características de los programas Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, aborda cuatro temas centrales: (1) la revisión del sistema de focalización, de las reglas de graduación y de las estrategias de egreso de los programas de lucha contra la pobreza; (2) la exposición del panorama existente en lo referente a la oferta de programas sociales; (3) el análisis de las iniciativas específicas orientadas a la inserción laboral y productiva de los beneficiarios de Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar y (4) la presentación del sistema de monitoreo y evaluación de los programas y las políticas sociales.

La parte siguiente expone los principales indicadores utilizados para evaluar el impacto de los programas antes mencionados y formula algunas propuesta innovadoras para dar cuenta de la situación de las familias posterior a la salida del Ingreso Ético Familiar. Finalmente, la última parte del texto plantea algunas consideraciones sobre el posible mejoramiento de las reglas de graduación y las estrategias de egreso.

1. Evolución de las políticas públicas de lucha contra la pobreza

La pobreza en Chile comienza a ser objeto de atención durante la dictadura militar, mediante la confección de mapas de pobreza basados en información censal y la medición de la pobreza monetaria según insuficiencia de ingresos (Altimir, 1979). Dicha metodología consistía en determinar la condición de pobreza o indigencia según el ingreso per cápita del hogar en función de las líneas de pobreza e indigencia basadas, a su vez, en una canasta de bienes y servicios cuya información proviene de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1987. El valor de las necesidades básicas de alimentación corresponde a la línea de indigencia, agregando "el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza" (CEPAL, 2014a: 68). De esta forma, se comienza a definir y a caracterizar la pobreza como un grupo en sí mismo y no vinculado a otra categoría social o estructura de clases. En otras palabras, "la política pública asume la superación de la pobreza como un objetivo principal, para lo cual

se busca identificar los factores determinantes de la falta de ingresos" (Larrañaga, 2013: 75).

El foco de la política pública en la reducción de la pobreza se basó en la realización de transferencias monetarias focalizadas, cuyos principales hitos son la introducción del Subsidio Único Familiar (SUF), las Pensiones Asistenciales (PASIS) y las asignaciones familiares dirigidas a asalariados en situación de pobreza. Como parte de la implementación de esta serie de transferencias monetarias focalizadas, se crea la ficha CAS[117], lo que significó un cambio de "paradigma del Estado de bienestar, desde uno que distribuía beneficios según afiliación laboral a otro de carácter residual, que asistía a los más pobres" (Larrañaga, 2013: 75). En otras palabras, se empieza a considerar el nivel de focalización del gasto social como un indicador de éxito, por lo que se prioriza un estado mínimo con un foco "propobre" en la política social (reducción de pobreza, salud, educación, nutrición, vivienda, etc.) que permita proveer las condiciones básicas necesarias para una convivencia en sociedad (Martín, 2012).

En 1990 Chile recuperó su democracia con una enorme deuda social, que se tradujo en un nivel de pobreza de un 38,4%, un serio déficit de viviendas y una baja cobertura y calidad de los servicios de salud y educación.

Respecto al acceso a la vivienda para sectores vulnerables, Chile tiene un sistema de subsidios que permanece en gran parte estable desde 1978, que está orientado en financiar la demanda mediante la emisión de un certificado con un monto determinado y exigiendo un ahorro mínimo y/o posesión de un crédito hipotecario. Por un lado, a principios de la década de los noventa, el déficit cuantitativo de viviendas era de alrededor de 919.000 unidades. Por otra parte, el déficit cualitativo en materiales estaba presente en 290.000 viviendas, el déficit en saneamiento en 258.000 viviendas y ambos factores combinados en 118.000 viviendas (Pérez-Íñigo, 1999). Por tanto, al agregar ambos datos, la situación de viviendas insatisfactorias (déficit cualitativo) e inexistentes (déficit cuantitativo) era de 1.585.000, cifra bastante significativa al considerar que, de acuerdo con el censo de 1992, el número de viviendas era de 3.369.849. Como muestra de las decisiones adoptadas para la disminución del déficit habitacional, en 1996 se disminuyó en un 18% el déficit cuantitativo y en 37,6% el déficit de materiales, mientras que la reducción del déficit de saneamiento fue del 53,8% y la reducción de viviendas con ambos déficits cualitativos fue del 38%.

Desde 1990 se priorizó también el gasto oficial en el marco de "un plan para enfrentar las necesidades más urgentes en el funcionamiento de la red de salud pública. Paralelamente se inició un diagnóstico y elaboración de proyectos a mediano plazo

117. El origen de la ficha CAS se remonta a 1979, cuando fueron creados los Comités de Asistencia Social (CAS), instancias de nivel comunal a cargo de la ejecución de la política social.

[...] dirigidos a mejorar la infraestructura del sector público de salud" (Arellano, 2005: 434-435). Como consecuencia, aumentó la cobertura de atención en salud (consultas y exámenes de laboratorio) y se mejoró el estado nutricional (escolar y de mujeres embarazadas, gracias a los planes de alimentación complementaria) y de salud de la población. Pero siguieron deudas pendientes respecto a la organización y gestión del sistema de salud que permaneció rezagado ante las nuevas exigencias sanitarias y tecnológicas (Arellano, 2005).

Respecto a la situación educacional, los enfoques vigentes durante el periodo dictatorial permanecieron incólumes en gran parte de los gobiernos democráticos, especialmente la municipalización (gestión local de escuelas públicas primarias y secundarias) y el sistema de financiamiento (bonos destinados a la demanda educacional). Pero, entre 1990 y 1995 se aumentó de forma significativa el gasto en educación, tanto como porcentaje del producto interno bruto (PIB) como también del gasto público total (OCDE, 2004) y por alumno (aumento del 65% en educación primaria, 42% en educación secundaria y 23% para la educación superior) (MINEDUC, 2003). El impacto de estos cambios se tradujo, especialmente para la educación primaria, en un mejoramiento de las tasas de aprobación (desde 89,9 a 92,3), repitencia (desde 7,8 a 6) y deserción escolar (desde 2,3 a 1,7). En síntesis, "el sistema educacional recupera recursos y su inyección al sistema escolar se traduce en un mejoramiento de los indicadores respectivos" (Donoso, 2005: 119). Durante la segunda mitad de la década de los años noventa se implementó una Reforma Educacional que involucró cambios curriculares, jornada escolar completa, programas de mejoramiento de la calidad y equidad, y profesionalización docente (García-Huidobro y Cox, 1999).

Respecto a la política de lucha contra la pobreza, esta mantuvo una lógica basada en transferencias monetarias focalizadas, pero la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) permitió introducir componentes orientados a la generación de capacidades y actividades de promoción y desarrollo social (Larrañaga, 2013).

En consecuencia, en los años noventa hubo un enfoque basado esencialmente en la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, que no logró superar la dependencia del camino[118] de las reformas realizadas durante la década de los ochenta.

Estas estuvieron marcadas con una masificación de la dualización en la provisión de los servicios sociales, es decir, entrada de prestadores privados que compiten con las entidades públicas, dejando a estas últimas como la única opción para las personas de menores recursos. Lo anterior viene acompañado de una orientación marcadamente focalizada en familias con necesidades comprobadas por las autoridades (Draibe y Riesco, 2007).

118. La dependencia del camino (calco semántico del inglés *path dependence*) o "trayectorias dependientes" se dan cuando el resultado de un proceso depende de la entera secuencia de decisiones tomadas y no solo de las condiciones del momento.

Después de haber saldado la mayor parte de la deuda social heredada de la dictadura, a partir de la década de 2000 comienzan los primeros intentos de universalizar algunas prestaciones (Hardy, 2011). Esto significó que para garantizar su plena realización resultaba necesaria "la construcción progresiva de una red de protección social y el desarrollo del enfoque de derechos" (Martín, 2012: 5) sobre el anterior criterio de satisfacción de necesidades.

Concretamente, el enfoque basado en la garantía de derechos se introduce en 2002, durante el gobierno del presidente Lagos (2000-2006) con el lanzamiento del nuevo seguro de desempleo y de Chile Solidario, que utilizó la infraestructura jurídica e institucional del programa Puente[119]. Posteriormente, en 2004 se legislan y aprueban las Leyes 19949 y 19966 que crean, el Chile Solidario y la reforma de salud a través del Plan Atención Universal de Garantías Explícitas (AUGE).

Durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet (2006-2010), hubo una especial preocupación por los altos niveles de prevalencia de pobreza en primera infancia, además de una baja cobertura de la educación preescolar. En consecuencia, se creó Chile Crece Contigo (2006) que promovía la extensión de la cobertura de educación preescolar, con énfasis en los sectores más vulnerables del país (Staab, 2013).

Asimismo, existían altos niveles de pobreza entre los adultos mayores que se combinaban con pensiones que en muchos casos no lograban financiar sus necesidades. Por tanto, la respuesta fue la negociación entre las principales fuerzas políticas de una reforma previsional en 2008, cuando se creó un pilar solidario, principalmente a través de la transferencia de una pensión básica para adultos mayores en condición de vulnerabilidad (Maldonado y Palma, 2013). Durante ese año se constituyó también la Red Protege, unificando los criterios de ingresos a programas sociales y subsidios, promoviendo el ejercicio del derecho a acceder a las distintas prestaciones sociales a los cuales pueden optar los potenciales beneficiarios. Por último, en 2009 se fundó el Sistema Intersectorial de Protección Social con el propósito de coordinar y gestionar, entre otros, los programas Chile Solidario y Chile Crece Contigo (Martín, 2012).

En síntesis, el sistema de protección social chileno se ha expandido con base en "una red de servicios y políticas contributivas y no contributivas diseñada para ofrecer protección estatal de por vida para los diferentes grupos socioeconómicos" (Robles, 2013: 13) y etapas del ciclo de vida, como se ve en el siguiente cuadro.

119. Iniciado en 2002, fue el programa pionero de intervención psicosocial en familias en extrema pobreza. Tuvo una duración de dos años y se focalizaba en varios logros en función de siete dimensiones: identificación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo, ingresos, educación y salud.

Cuadro 1. Red de protección social "Protege"

	Pobreza extrema	Pobres y vulnerables	Universal
Niños y niñas	Chile Crece Contigo		Plan AUGE
Jóvenes	Becas de estudio		
	Bonificación a la contratación de jóvenes		Seguro de cesantía
	Subsidios de vivienda		
Adultos	Bonificación a la contratación y capacitación		Seguridad social contributiva: pensiones y salud
Adultos mayores	Pensión Básica Solidaria		
Longitudinal	Chile Solidario		Bono por hijo

Fuente: Robles, 2013: 14.

2. Ingreso Ético Familiar

2.1 Antecedentes: la asignación social

Aunque el Ingreso Ético Familiar fue promulgado en 2012, este tuvo una primera etapa durante el año anterior, la cual estaba reglamentada por el Decreto 29 del 7 de marzo de 2011 y se llamó Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social). La población meta eran familias en situación de extrema pobreza, pero que también "formaran parte del programa Chile Solidario, que se encuentren recibiendo los Bonos de Protección o de Egreso, o que cuenten con Acompañamiento Familiar". Este programa significó un mayor esfuerzo presupuestario, comprometiendo fondos equivalentes a CLP 64.046 millones (US$ 118.603.704), lo que significó un "incremento del 39,8% respecto del total del presupuesto asignado en 2011 para Chile Solidario" (Vargas, 2011: 35)[120].

La Asignación Social contemplaba distintas transferencias, tanto condicionadas (cumplimientos asociados a matrícula y asistencia escolar, control de salud para menores de 5 años de edad e inserción laboral de la mujer) como no condicionadas (Asignación Base). Los montos de la transferencia de la Asignación Base variaban en función del puntaje en la Ficha de Protección Social (FPS), mientras que las transferencias condicionadas se fijaban en función del número de miembros elegibles y el puntaje en la FPS. Para el caso de la Asignación por Inserción Laboral de la Mujer, existía otro mecanismo de asignación de los montos que se detalla en el cuadro a continuación.

120. En términos reales, Ruiz-Tagle (2011) establece un incremento real de 73% respecto al presupuesto para el Sistema Chile Solidario en 2010.

Cuadro 2. Componentes del Programa de Bonificación al Ingreso Ético (Asignación Social). Montos y criterios de transferencia

Componentes	Miembros elegibles	Montos (según puntaje de FPS)
Asignación base	Todos los miembros del hogar	• Menor o igual a 2.515: CLP 7.500 (US$ 14,0). • Entre 2.516 y 3.207: CLP 6.000 (US$ 11,1). • Mayor a 3.207 y menor o igual a 4.213: CLP 4.500 (US$ 8,3).
Asignación por escolaridad (matrícula)	Hijos/as entre 6 y 18 años	• Menor o igual a 2.515: CLP 5.000 (US$ 9,2). • Entre 2.516 y 3.207: CLP 4.000 (US$ 7,4). • Mayor a 3.207 y menor o igual a 4.213: CLP 3.000 (US$ 5,5).
Asignación por escolaridad (asistencia)	Hijos/as entre 6 y 18 años	• Menor o igual a 2.515: CLP 5.000 (US$ 9,2). • Entre 2.516 y 3.207: CLP 4.000 (US$ 7,4). • Mayor a 3.207 y menor o igual a 4.213: CLP 3.000 (US$ 5,5).
Asignación por control niño sano	Hijos/as entre 0 y 5 años	• Menor o igual a 2.515: CLP 5.000 (US$ 9,2). • Entre 2.516 y 3.207: CLP 4.000 (US$ 7,4). • Mayor a 3.207 y menor o igual a 4.213: CLP 3.000 (US$ 5,5).
Asignación por inserción laboral de la mujer	Mujeres mayores de 18 años que cumplen con requisitos de cotización/as	• Promedio remuneraciones en cotizaciones abril-octubre 2011 Igual o menor a CLP 172.000 (US$ 318,5): 10% del promedio multiplicado por 3. • Mayor de CLP 172.000 (US$ 318,5) y menor o igual a CLP 215.000 (US$ 398,0): CLP 51.600 (US$ 95,5). • Mayor de CLP 215.000 (US$ 398) y menor a CLP 387.000 (US$ 716,6): CLP 172.000 (US$ 318,5) menos 10% de diferencia entre promedio y CLP 215.000 (US$ 398,0). El resultado se multiplica por 3.

Fuente: Vargas 2011, basado en Gobierno de Chile (2011a).

En consecuencia, los montos que una familia podía obtener de la Asignación Social eran significativamente mayores a las transferencias que entrega el Sistema Chile Solidario, porque "los montos de las asignaciones sociales son entre 2,4 y 5,3 veces mayores, respectivamente, que los montos de las transferencias de Chile Solidario, dependiendo del número y edad de los hijos, puntaje de la FPS y cumplimiento de las condicionalidades" (Cecchini, *et al.,* 2012: 4). Asimismo, cabe agregar que dichos valores representan, como máximo[121], entre el 144% de la línea de indigencia urbana y el 187% para zonas rurales, mientras que los montos mínimos representan entre 84% y 122% de la línea de pobreza, respectivamente.

A modo aclaratorio, la determinación de las líneas de pobreza e indigencia siguen la metodología que utiliza la CEPAL desde 1987, basada en calcular una línea de pobreza extrema según el costo de una canasta básica de alimentos, que en el caso chileno se calculó según la información proporcionada por la IV Encuesta de Presupuestos

121. Es decir, según el número de miembros elegibles y puntaje en la FPS.

Familiares. Para zonas rurales, el valor de la línea de indigencia corresponde al 75% de la línea de pobreza extrema para zonas urbanas. Respecto a la determinación de la línea de pobreza, se multiplica la línea de indigencia por un factor de 2 para zonas urbanas y 1,75 para zonas rurales y refleja el costo de una canasta básica que incluye alimentos, así como gastos en transporte, arrendamiento, ropa, etc. (CEPAL, 2013b). El valor per cápita de las líneas se va actualizando de acuerdo con la variación de los precios y, en febrero de 2014, el valor de la canasta básica de alimentos era de US$ 73,8 para zonas urbanas y US$ 55,4 para zonas rurales, por lo que la línea de pobreza se encumbraría hasta US$ 147,7 para zonas urbanas y US$ 129,2 para zonas rurales (Observatorio Social, 2014).

En 2014, el Gobierno de Chile decidió calcular la pobreza monetaria, además de a través de la metodología tradicional que se mencionó en la primera parte de este capítulo, con una nueva metodología, cuyos cambios se sintetizan en: (1) actualización de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta de Bienes y Servicios no Alimentarios en base a información proveniente de la VII Encuesta de Presupuestos Familiares de 2011-2012, cuantificando la línea de indigencia en dos tercios del valor de la línea de pobreza; (2) adopción de medidas de equivalencia de las líneas de pobreza e indigencia según el tamaño de los hogares; (3) abandono del sistema de ajuste de las variables de ingresos por Cuentas Nacionales, aplicando así el enfoque de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y (4) ampliación del concepto de imputación por concepto de arriendo a las viviendas que hayan sido cedidas en usufructo (MINDES, 2015).

En paralelo a la implementación de la Asignación Social, se inició la discusión parlamentaria de la ley que regularía la versión final del Ingreso Ético Familiar. Al respecto, Illarramendi (2013) evidencia la existencia de cuatro tipo de tensiones. En primer lugar, se debatió si el proyecto de ley representaba una continuidad o, más bien, un giro radical en las políticas de reducción de la pobreza respecto a las Administraciones anteriores, que por primera vez desde el retorno de la democracia pasaban a ser oposición.

Hubo otra tensión respecto al grado de discrecionalidad de la ley, ya que parlamentarios de oposición abogaron por legislar sobre la operación del programa, mientras que el oficialismo fue partidario de que la ley sirviera como un marco general y dejar las decisiones operativas a nivel de reglamento interno, aprobado por el gobierno, para definir montos de las transferencias, número de beneficiarios, selección de los mismos, entre otros.

En tercer lugar, la oposición planteó la necesidad de incorporar un enfoque de derechos, que contemplara —de forma gradual— un mecanismo de financiamiento estable y no contingente a ciclos o decisiones políticas de los distintos gobiernos.

En último lugar, existió una discrepancia sobre la concepción subyacente de que la superación de la pobreza radica en decisiones y voluntades individuales, pero que

debieran ser apoyadas por políticas públicas como el Ingreso Ético Familiar, mientras que la oposición argumentó que dicha visión se abstrae de la influencia de factores estructurales que limitan la voluntad individual para cambiar su condición social.

2.2 Descripción del programa

En 2011, el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) promulgó la Ley 20595 que creó el programa Ingreso Ético Familiar, e introdujo una nueva lógica del rol de las transferencias condicionadas, con montos superiores a los bonos de protección y egreso del Chile Solidario (Cecchini *et al.,* 2012: 4).

En términos generales, el Ingreso Ético Familiar combina transferencias[122] con intervenciones familiares. Las primeras pretenden aliviar las carencias asociadas a estar en una situación de extrema pobreza de forma inmediata, a través del incremento significativo de los ingresos totales de las familias. La segunda estrategia "posibilita atacar las causas de la pobreza, tanto en el corto como el mediano plazo" (Arellano, 2013: 160), fomentando el ingreso de mujeres y adultos en general al mercado laboral, así como también continuar con el apoyo psicosocial que caracterizaba también a Chile Solidario.

Para acceder al Ingreso Ético Familiar se requiere firmar una carta de compromiso que los oficializa como usuarios del componente Programa Eje. Además, la ley establece el acceso a otras personas o familias en vulnerabilidad, tales como: personas en situación de calle, adultos mayores (viviendo solos o con su cónyuges) en situación de pobreza y menores de edad con algún adulto proveedor de ingresos del hogar privado de libertad (sus cuidadores también son beneficiarios). Un último aspecto del diseño es que los potenciales participantes pueden seguir formando parte de otros programas insertos en la Red Intersectorial de Protección Social, por ejemplo, Chile Solidario o Chile Crece Contigo.

El Programa Eje es la puerta de entrada de los beneficiarios y consiste en la elaboración de un diagnóstico y un plan de intervención que incluye distintos esquemas de acompañamiento[123], monitoreo y evaluación individual. Durante esta etapa, la familia tiene que firmar un compromiso aceptando los términos de la intervención, so pena de no recibir las prestaciones previstas, y después se integra a este componente de entrada del Ingreso Ético Familiar.

De este modo, se diseñan y designan dos tipos de acompañamiento familiar, psicosocial y sociolaboral (cuya duración es de dos años, aunque con un año de diferencia entre ambos), cuyo objetivo general es "devolver la confianza, generar capacidades y

122. Algunas exclusivas y otras que buscan llegar a una población meta que se extiende más allá de la línea de indigencia.
123. Psicosocial o sociolaboral, el orden depende de las necesidades y requerimientos de la persona o familia participante.

proponer conductas que actúen, en conjunto, para reforzar la generación de ingresos autónomos de los adultos en situación de vulnerabilidad a través de la inserción laboral" (Cecchini, *et al.,* 2012: 4). Sus objetivos específicos son, en primer lugar, "promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo" (Gobierno de Chile, 2012: 4), para el caso del acompañamiento psicosocial. Este último tiene como objetivo identificar necesidades que puedan ser resueltas con programas de oferta pública de servicios sociales, tales como carencias en vivienda, salud, educación, indocumentación, insuficiencia de ingresos, dinámicas familiares. Para el acompañamiento sociolaboral, el propósito es mejorar las condiciones de empleabilidad para permitir la generación de ingresos autónomos a través de inserciones laborales exitosas y estables.

El rol de los municipios es apoyar la implementación del Ingreso Ético Familiar, especialmente a través de la firma de convenios con el Ministerio de Desarrollo Social en la contratación de los apoyos familiares[124], como también establecer vínculos de intermediación con la oferta laboral local. Asimismo, los gobiernos locales se encargan de establecer convenios con otras entidades públicas para viabilizar el acceso preferente a los servicios disponibles en beneficio de las familias afiliadas al programa. Por último, los municipios —previa firma de un convenio con el mismo ministerio— ingresan la información en el Registro de Información Social[125].

Sin embargo, los aspectos más representativos del programa son las prestaciones monetarias asociadas al cumplimiento de ciertos requisitos y las sanciones en caso de incumplimiento. Las transferencias del Ingreso Ético Familiar se organizan bajo tres pilares:

1. *Dignidad*. Este pilar está compuesto por transferencias y subsidios. En el primer caso, existe un bono por familia y otro por persona, los cuales son decrecientes en el tiempo a partir del mes 17 y tienen una duración máxima de 24 meses. El monto del bono por familia es igual para todos, mientras que el bono por persona es variable y depende tanto de la composición del hogar, como del monto de los otros subsidios por dignidad, con el objetivo de evitar duplicaciones (Arellano, 2013). Por otro lado, los subsidios por dignidad, tales como el Subsidio al Agua Potable, el Subsidio Único Familiar (SUF), son preexistentes al Ingreso Ético Familiar.
2. *Deberes*. El pilar de deberes está compuesto por dos transferencias y se basa en dos principios: (1) que la sociedad tiene derechos y deberes y (2) que hay que incentivar las acciones que permitan superar la condición de pobreza de forma estructural y permanente (Arellano, 2013). Estas transferencias están condicionadas al cumplimiento de controles de salud para niños/as menores de 6 años y al 85% de asistencia escolar mensual para los menores entre 6 y 18 años (Gobierno de Chile, 2012).

124. Continuando así con la misma modalidad de funcionamiento de Chile Solidario.
125. Por ejemplo: cambio de domicilio, ingreso de nuevos beneficiarios, derivación de beneficiarios a programas o servicios, verificación de requisitos de ingreso de nuevas familias, entre otras tareas administrativas.

3. *Logros*. Las transferencias se entregan según el cumplimiento de determinadas metas suscritas en el Plan de Acción que firma cada familia al inicio del Programa Eje. Los bonos son dos: uno por egreso anticipado del Acompañamiento Sociolaboral y otro por completar la educación secundaria por parte de los adultos. A lo anterior, se agrega la existencia de otros dos bonos que tienen una población meta que no se acota a familias o personas en situación de pobreza extrema, los cuales son:
   a) Bono por Logro Escolar, que está dirigido a familias con menores de 18 años que estén cursando entre quinto año de primaria y último año de secundaria en una escuela reconocida por el Ministerio de Educación. Existen dos criterios de asignación: que el estudiante se encuentre dentro del 30% de mejor rendimiento académico de la generación, y pertenezca a una familia que se encuentre entre el 30% con menores ingresos. Al calificar de elegibles, este bono es de pago anual y asciende a CLP 50.000 (US$ 92,6) para los que terminan en el 15% superior de rendimiento académico y a CLP 30.000 (US$ 55,6) para el restante 15% (Arellano, 2013).
   b) Bono al Trabajo de la Mujer (BTM), que tiene una duración máxima de cuatro años y como población meta las mujeres pertenecientes a los primeros dos quintiles de ingresos[126] cuyas edades fluctúen entre 25 y 59 años. Por otra parte, la transferencia consiste, más bien, en una ampliación del Subsidio al Empleo Joven, aunque con algunas modificaciones. Según Hernando (2013: 188), el BTM tiene un doble objetivo: "por una parte incentiva el trabajo formal y aumenta los ingresos de las mujeres; por la otra, busca incentivar la contratación de mujeres cuyo salario resulta, al menos marginalmente y por un tiempo limitado de menor costo para el empleador". Los montos de este bono varían ya que equivalen, como máximo, al 30% del salario de la mujer trabajadora que se divide en 20% para la mujer y un subsidio del 10% para el empleador. También va a depender de un esquema de tramos de ingresos, los cuales se detallan en la tabla 2.

Los montos de las transferencias que componen los tres pilares mencionados se resumen en las siguientes tablas.

Tabla 1. Montos mensuales de las transferencias del Ingreso Ético Familiar

Tipo de transferencia	Monto mensual
Bono por Dignidad: familia ([a])	CLP 14.400 (US$ 26,0)
Bono por Dignidad: base por persona ([b])	CLP 10.566 (US$ 19,1)
Bono por Deberes ([c])	CLP 8.000 (US$ 14,8)

Notas: ([a]) Es el monto de los primeros 6 meses, antes de comenzar a disminuir de forma semestral. ([b]) Es el promedio correspondiente a 2015http://www.ingresoetico.gob.cl/como-funciona/ (consulta del 09/04/2015). ([c]) Están dirigidos a los menores de 18 años que cumplan con las condicionalidades según corresponda (salud o educación).
Fuente: Arellano, 2013, basada en información del Ministerio de Desarrollo Social de Chile.

126. La cobertura ha sido implementada de forma gradual, empezando con el 30% de los hogares de menores ingresos el 2012, para ser extendido al 35% en 2013 y alcanzar dicho 40% de cobertura durante el 2014.

Tabla 2. Montos del Bono al Trabajo de la Mujer según tramos salariales

Tramos salariales (mensuales)	Monto del subsidio
0 - CLP 173.974 (US$ 322,0)	20% del salario (entre CLP 0 y CLP 34.795 (US$ 64,4)
CLP 173.975 (US$ 322,0) CLP 217.468 (US$ 402,7)	CLP 34.795 (US$ 64,4)
CLP 217.469 (US$ 402,7) CLP 391.442 (US$ 725,0)	20% (CLP 391.442 (US$ 725,0) – salario) El monto total fluctuará entre CLP 34.795 (US$ 64,4) y CLP 0

Fuente: Arellano, 2013, basada en información del Ministerio de Desarrollo Social de Chile. Los valores son los que están vigentes desde marzo de 2013.

3. Focalización, reglas de graduación y estrategias de egreso

3.1 Población meta

Según la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2013, la pobreza extrema afecta al 2,5% de la población, lo que equivale a alrededor de 432.000 personas. Pero al desagregar este dato según sexo, se observa que esta condición golpea con mayor fuerza a la mujer (2,7%) y a los niños/as (4,72% entre los menores de 3 años y 3,76% para los de entre 4 y 17 años). Por último, la extrema pobreza está más presente en hogares con jefatura monoparental nuclear (4,9%) respecto a los hogares biparentales con (2,2%) o sin hijos (1,2%).

Desde el punto de vista educacional, no existen diferencias significativas respecto a la escolaridad, pero sí existen respecto al porcentaje de personas que tienen educación secundaria completa y edad entre 20 y 24 años. Si bien el 85,6% de los no pobres concluyeron la educación secundaria, dicha proporción disminuye hasta 67,2% y 75,4% entre los pobres extremos y pobres no extremos, respectivamente.

Ahora bien, los ingresos del trabajo, es decir, los sueldos, salarios y ganancias son significativamente menores en aquellas personas que se encuentran en extrema pobreza, especialmente entre las mujeres y los jóvenes (ver tabla 3). Esto se debe principalmente al tipo de trabajo al cual tienen acceso, altamente marcado por empleos estacionales (40,4%) o por cuenta propia (33,0%). En conclusión, los extremadamente pobres ganan menos y "también trabajan en empleos menos permanentes y condiciones contractuales ciertamente más precarias" (Razmilic, 2013: 64).

Tabla 3. Ingresos promedios según nivel de pobreza, sexo y tramos etarios (2013)

Sexo	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre	Promedio nacional
Hombre	CLP 50.627 (US$ 102)	CLP 172.115 (US$ 348)	CLP 610.406 (US$ 1.233)	CLP 596.290 (US$ 1.205)

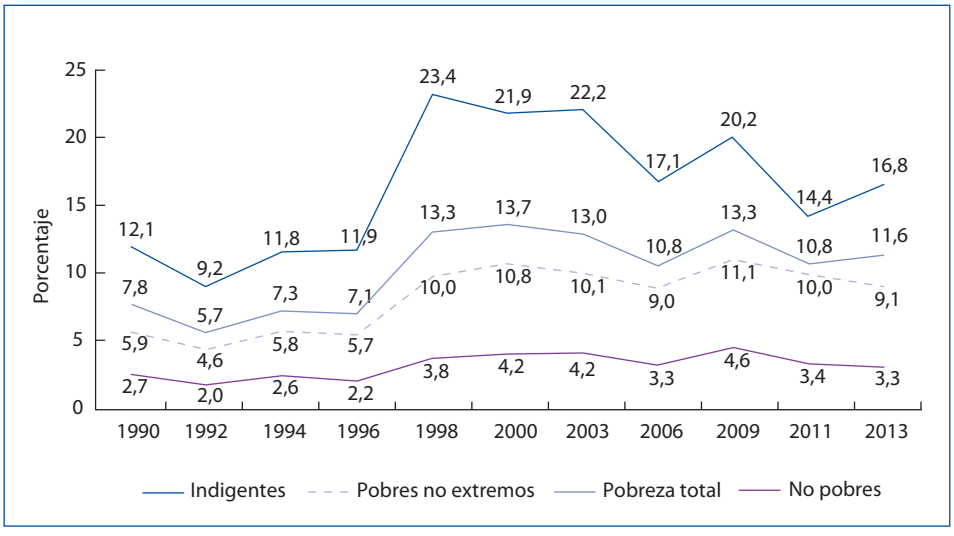
Tabla 3. Ingresos promedios según nivel de pobreza, sexo y tramos etarios (2013) (cont.)

Sexo	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre	Promedio nacional
Mujer	CLP 43.113 (US$ 87)	CLP 119.642 (US$ 242)	CLP 425.786 (US$ 860)	CLP 414.671 (US$ 838)
Tramo etario	**Pobreza extrema**	**Pobreza no extrema**	**No pobre**	**Promedio nacional**
15-24 años	CLP 47.826 (US$ 97)	CLP 113.082 (US$ 228)	CLP 292.893 (US$ 592)	CLP 285.727 (US$ 577)
25-34 años	CLP 45.163 (US$ 91)	CLP 159.678 (US$ 323)	CLP513.304 (US$ 1.037)	CLP 500.241 (US$ 1.011)
35-54 años	CLP 46.737 (US$ 94)	CLP 157.255 (US$ 318)	CLP 588.605 (US$ 1.189)	CLP 572.639 (US$ 1.157)
55-64 años	CLP 54.179 (US$ 109)	CLP 134.242 (US$ 271)	CLP 603.095 (US$ 1.218)	CLP 592.131 (US$ 1.196)
65 años y más	CLP 12.897 (US$ 26)	CLP 88.342 (US$ 178)	CLP 471.057 (US$ 952)	CLP 467.102 (US$ 944)
Promedio nacional	CLP 76.056 (US$ 140,8)	CLP 166.687 (US$ 308,7)	CLP 507.637 (US$ 940,1)	CLP 484.405 (US$ 897,0)

Fuente: elaboración del autor a partir de Razmilic, 2013.

Por último, resulta interesante examinar la situación de los pobres extremos en edad de trabajar, quienes tienen una mayor probabilidad de estar desempleados y excluidos del mercado laboral.

Gráfico 1. Tasas de desempleo según niveles de pobreza (1990-2013)



Fuente: elaboración del autor con base en datos de la CEPAL.

Al analizar la evolución de la proporción del desempleo según categorías de pobreza entre 1990 y 2013, se nota un punto de ruptura a fines de los noventa, que coincide con la crisis financiera asiática y sus consecuencias en la economía de Chile. Sin embargo, la existencia de niveles de desempleo sobre el 20% entre los sectores más vulnerables comenzaron a reducirse a partir de mediados de la primera década de 2000, aunque los efectos sobre la economía de la crisis de los préstamos hipotecarios de alto riesgo de 2009 fueron devastadores y aumentaron el desempleo entre los trabajadores en situación de pobreza extrema. En los últimos años, la generación de empleos estuvo principalmente impulsada por la recuperación económica y el proceso de reconstrucción tras el terremoto de 2010, especialmente en los hogares en situación de extrema pobreza. En otras palabras, la economía chilena ha tardado más de diez años para revertir la situación de desempleo entre los pobres extremos, si bien se ha estabilizado un 10% de desempleados entre los pobres no extremos desde 1998 hasta 2011.

No es sorpresivo señalar que la evolución del desempleo está estrechamente relacionada con la tasa de crecimiento del PIB, es decir, las crisis económicas conllevan una destrucción de puestos de trabajo. Ante tales vaivenes, quedan de manifiesto "capacidades desiguales para enfrentar los efectos del desempleo o, en otras palabras, una mayor vulnerabilidad de ciertos grupos frente a las etapas bajas del ciclo económico y más capacidad de otros sectores para hacer frente a estas contracciones cíclicas" (CEPAL, 2012b: 122).

Además, entre los pobres son muy pocas las personas insertas de forma exitosa en el mercado laboral. En particular, hay un promedio de 0,48 personas con empleo en los hogares en extrema pobreza, "mientras que ese número casi se duplica en el caso de los hogares que viven en pobreza no extrema y se triplica en el caso de una familia "no pobre", llegando a 0,92 y 1,47, respectivamente" (Arellano, 2013: 160). Esta baja participación resulta ser un desafío clave para los programas de inserción laboral complementarios al Ingreso Ético Familiar, convirtiéndose en piedra angular de una estrategia exitosa de egreso del programa.

3.2 Ficha de Protección Social y Ficha Social

Como se mencionó, durante los últimos años se introdujo progresivamente un sistema de protección social más inclusivo y con mayor cobertura, llegando incluso a sectores medios vulnerables. Por tanto, "la ampliación de la población meta y el cambio de paradigma de pobreza a vulnerabilidad, motivan la introducción de un nuevo instrumento de identificación de beneficiarios de los programas sociales" (Herrera *et al.,* 2010: 270).

Dicho cambio está directamente relacionado con la superación de la antigua visión referida a las carencias y la adopción del concepto de vulnerabilidad, o sea la probabilidad

de una persona o familia de estar en una situación de pobreza de acuerdo con la posesión de activos significativos para la generación de ingresos. No obstante, Larrañaga (2013: 90) argumenta de que es una exageración plantear que la Ficha de Protección Social (FPS) mide vulnerabilidad, mientras que la anterior ficha de selección de beneficiarios medía pobreza, porque la principal distinción entre ambos conceptos "ocurre en la cobertura que tienen los programas y beneficios sociales, puesto que una política destinada a lidiar con la vulnerabilidad debe cubrir a un mayor número de personas que las orientadas contra la pobreza".

Cuadro 3. Características de la Ficha de Protección Social

Módulo	Variables
Localización territorial	Dirección, zona urbana o rural, región, comuna, manzana, tipo de vivienda.
Identificación del grupo familiar	Nombre y RUT, edad, sexo, nacionalidad, parentescos con jefe de hogar y pertenencia a pueblos originarios.
Salud	Acceso a servicios de urgencias, realización de controles de salud (niño sano, embarazo, adulto mayor), abuso de alcohol o drogas, presencia de trastornos psiquiátricos, físicas o sensoriales.
Educación	Asistencia escolar y razones de no asistencia, nivel educacional alcanzado y último curso aprobado.
Situación ocupacional	Experiencia laboral, cotizaciones previsionales, situación ocupacional, tiempo de búsqueda de empleo, inscripción en las Oficinas Municipales de Información Laboral, razones de inactividad laboral. Categoría ocupaciones, rama de actividad, tipo de contrato, horas de trabajo, capacitación.
Ingresos	Ingresos anuales del trabajo, pensiones, jubilaciones y otros ingresos (arriendos, subsidios, transferencias de terceras personas, etc.).
Vivienda	Estado de tenencia del sitio y vivienda, sistema de provisión de agua, eliminación de excretas, exclusividad del uso del baño, número de dormitorios, personas no familiares que utilizan dormitorios.

Fuente: Comité Ficha Protección Social, 2010.

En términos específicos, la FPS determina la elegibilidad de un beneficiario a partir de la capacidad de generación de ingresos de los miembros en edad laboral, según los niveles de necesidades económicas del hogar. Dicha capacidad "se calcula según los años de escolaridad, la experiencia laboral, el tipo de afiliación laboral, así como variables del entorno que afectan a la capacidad de generación de ingresos, como es el nivel de desempleo y otras características de la comuna o región de residencia" (Larrañaga, 2013: 87). Si bien se pregunta sobre la tenencia de activos físicos y financieros del hogar, estos no entran en la fórmula de cálculo del puntaje, entendiéndose como una señal de que las autoridades públicas no buscan castigar el progreso material de las familias asignándoles un mayor puntaje que les impida tener acceso a determinados programas sociales (Herrera *et al.,* 2010).

El Ministerio de Desarrollo Social (ex Ministerio de Planificación - MIDEPLAN) es responsable de la supervisión de la aplicación de la FPS en todo el país, mientras que su ejecución está a cargo de los municipios. La relación entre ambos niveles está regulada

por un convenio que define el protocolo de realización de entrevistas, mientras que el Ministerio realiza una transferencia de CLP 1.800 (US$ 3,3), equivalente al 36% del costo de aplicación de la ficha.

El puntaje de la FPS da cuenta de "la capacidad de generación de ingresos, ajustada por el nivel de necesidades económicas" (Herrera *et al.,* 2010: 271). Esta capacidad se calcula a partir de características tales como escolaridad, afiliación y experiencia laboral, entre otras; mientras que en las necesidades económicas del hogar se consideran el tamaño y la presencia de miembros con alguna discapacidad física o mental.

La evidencia respecto a la información recopilada con la FPS indica cierta distorsión al cotejar sus resultados con otras fuentes, especialmente la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). La consecuencia más importante es la alteración de "la prioridad que tienen los hogares en las postulaciones a los beneficios sociales, lo que atenta contra los principios de justicia y equidad que deben animar la política social" (Herrera *et al.,* 2010: 285). Dichos autores realizaron una comparación utilizando las variables de escolaridad, tamaño de la familia, género del jefe de hogar, número de discapacitados y tasa de ocupación. Los resultados para los tramos inferiores de la distribución de las variables permiten afirmar la existencia de una subdeclaración significativa de la escolaridad promedio y del tamaño del hogar, debido a que posiblemente se subdivide la familia en distintos núcleos para calificar a subsidios.

Los investigadores detectaron también la sobredeclaración de discapacidad en la FPS, cuya incidencia promedio más que duplica a la que se estima a través de la encuesta CASEN. Pero esta sobredeclaración varía entre el 20% y el 80% en las distintas comunas, por lo que se puede inferir "que hay importantes diferencias de criterios entre los equipos locales que recolectan la información" (Herrera *et al.,* 2010: 284).

3.2.1 Principales críticas a la Ficha de Protección Social

En 2010 se convocó a un comité de expertos para reformular la FPS. Dicho comité elaboró un diagnóstico y formuló propuestas, planteando que una de las principales debilidades de la ficha radica en su aspecto operativo, es decir, su administración central pero con ejecución local. En Chile existe una realidad bastante heterogénea entre los gobiernos locales y hay un círculo vicioso donde los municipios más pobres tienen una alta demanda en aplicación de la FPS, pero no tienen el suficiente personal calificado para realizar, de forma correcta y especializada, dicha tarea y también fiscalizar sobre la veracidad de los datos recolectados (Comité Ficha Protección Social, 2010).

Lo anterior se agrava debido a que la FPS se basa en un autorreporte de las familias, sin necesidad de respaldarlo con documentos de verificación y dando espacio a declaraciones orientadas a disminuir el puntaje final, acreditando su calidad de beneficiario de determinados programas sociales. Sin embargo, también existe un incentivo perverso a realizar dichas prácticas, porque la mayoría de los programas tienen puntos de

cortes discretos y si el puntaje supera un determinado umbral, se pierde por completo la condición de elegibilidad (Herrera *et al,.* 2010).

Una tercera crítica a la FPS radica en la vigencia de los puntajes y su actualización. En primer lugar, la vigencia indefinida de los puntajes (salvo en caso de solicitar una nueva entrevista) permite que el acceso a ciertos beneficios se extiendan durante el tiempo, sin verificar los posibles cambios de las condiciones de elegibilidad, o bien, postular a nuevos programas sociales con información desactualizada que no refleje la verdadera condición socioeconómica del hogar. En segundo lugar, se producen problemas de equidad horizontal, es decir, "el *ranking* de puntajes se realizará sobre información que no es comparable" (Herrera *et al.,* 2010: 287). Por último, la vigencia indefinida de los puntajes y, por tanto, su no actualización aumenta la probabilidad de la ocurrencia de mayores errores de inclusión, es decir, el programa tendría participantes con situaciones económicas y sociales que no coinciden con el público objetivo original (Herrera *et al.,* 2010).

3.2.2 Nuevo instrumento de focalización: Ficha Social

Otra crítica del comité de expertos encargado de la revisión de la FPS fue "la no verificación de la información que se reporta en la ficha vía registro administrativo o con base en documentación que proporcionen los propios encuestados" (Comité Ficha Protección Social, 2010: 4). Por eso que la nueva Ficha Social requiere que se certifique la declaración que realiza la familia durante la entrevista, ya sea a través de la presentación de documentación, o bien, a través de la información disponible en las distintas bases de datos del Estado.

El propósito final es construir el Índice Socioeconómico del Hogar (ISH) con información totalmente verificada y obtener un *ranking* de los hogares elegibles para los programas sociales que disminuya la probabilidad de errores de inclusión. Pero también para disminuir la probabilidad de fraudes debido a la elegibilidad vinculada a puntos de corte discretos, por lo que se propuso que la determinación de la población meta de cada programa se basara en deciles de distribución de los puntajes (Comité Ficha Protección Social, 2010).

Además de la necesidad de verificar la información autorreportada por los encuestados, la Ficha Social considera módulos de gastos y patrimonio, para mejorar la calidad de la medición respecto a las necesidades, características socioeconómicas y calidad de vida de la familia encuestada. Si la entrega de información es incorrecta, se derivará a la persona a los Tribunales (en caso de que se constituya un delito) o Juzgados de Policía Local (en caso de faltas) y tendrá que pagar una multa cuyo monto máximo alcanzará los CLP 823.000 (US$ 1.525).

Esta nueva ficha ya comenzó a ser aplicada, pero todavía no ha entrado en vigor para la admisión de beneficiarios en los programas sociales focalizados. Sin embargo, la

transición hacia la aplicación formal de los nuevos puntajes contempla la no-exclusión de las familias de acuerdo con el nuevo puntaje, sino la introducción de un periodo de 6 o 12 meses de salida gradual. Además, se debe considerar como marco normativo la no violación de los derechos económicos, sociales y culturales que han sido ratificados por el Estado chileno en distintos instrumentos de derecho internacional.

3.3 Reglas de graduación y estrategias de egreso

Siguiendo a Tassara (2014: 25-26), en la región priman distintas reglas de graduación entre los PTC. La más simple es la pérdida de elegibilidad de los miembros del hogar, tales como superación de las edades límites para calificar a las prestaciones o superación del tiempo de permanencia en el programa. Por otra parte, existen situaciones en las que se consideran de forma explícita los objetivos del programa, utilizando periodos de recertificación consistentes en "el establecimiento de umbrales de ingresos para la graduación del programa; el hecho de que las familias no logren superar estos umbrales supone una actualización de su condición de destinatarias" (Cecchini y Madariaga, 2011: 40).

Para las transferencias monetarias de los pilares de dignidad y deberes, el Ingreso Ético Familiar tiene una duración mínima de 12 y una máxima de 24 meses. Dicho periodo se determina en función de la duración máxima del Acompañamiento Sociolaboral, o bien, del Acompañamiento Psicosocial en el caso de que el usuario participe de forma exclusiva de este. Por otra parte, la duración máxima en el programa, sin necesariamente estar percibiendo transferencias monetarias, es de 12 meses posteriores al término de la participación en el Programa Eje (Gobierno de Chile, 2012).

4. Panorama de la oferta de programas sociales

A continuación se presentan las políticas y programas sociales vinculados con el Sistema Intersectorial de Promoción Social y el programa Ingreso Ético Familiar.

4.1 Sistema Intersectorial de Protección Social

En 2009, la presidenta Bachelet promulga la Ley 20379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el programa Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo. La finalidad de esta ley era coordinar mejor las prestaciones sociales del Estado orientadas a la población más vulnerable socioeconómicamente para lograr acceder a mejores condiciones de vida (Gobierno de Chile, 2009a). Por tanto, el objetivo del sistema es "establecer un conjunto de programas y servicios sociales que se coordinan de manera intersectorial, para llegar a las mismas personas, con estrategias concordantes y con acciones que se complementen entre sí" (Riveros, 2012: 16).

Este tiene tres componentes: Chile Solidario, el Pilar Solidario de la Reforma Previsional de 2008 y la Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo. Por un lado, Chile Solidario corresponde a la iniciativa lanzada durante el gobierno Lagos (2000-2006) para la reducción de la pobreza mediante la vinculación de los beneficiarios a la red de protección social, acompañamiento psicosocial para el trabajo (habilidades blandas y autoestima) y transferencias monetarias (de protección y de egreso).

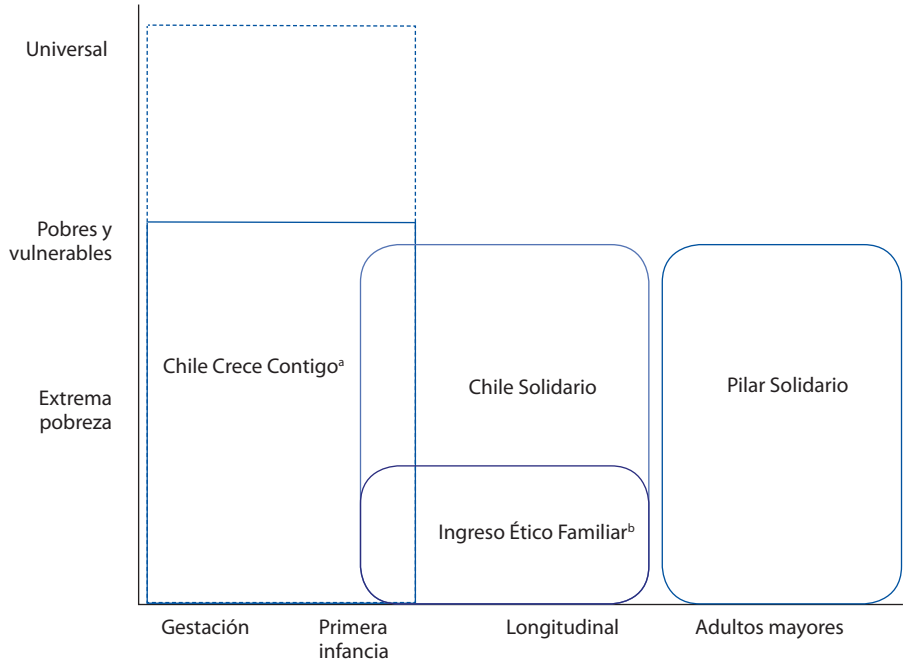
Por otra parte, el programa Chile Crece Contigo marcó un hito en la política social del primer gobierno Bachelet (2006-2010) y generó una intervención integral para la primera infancia como sujeto de derechos, a la que el Estado debe garantizar las condiciones necesarias para su desarrollo personal; sin embargo, todavía tiene metas por alcanzar como la redacción de una apropiada normativa y la promulgación de una Ley de Primera Infancia. Por último, el Pilar Solidario de la Reforma Previsional, impulsada también durante el primer gobierno Bachelet, permitió aumentar los montos y la cobertura de las pensiones sociales para las personas que no calificaban para obtener la pensión mínima en el sistema de capitalización individual, por un lado, e introducir un esquema de aportes voluntarios para aumentar los montos de las pensiones sociales para adultos mayores y personas con capacidades diferentes, por el otro.

Además de dichos componentes, el sistema puede incorporar otros programas, como Ingreso Ético Familiar, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos generales: (1) estar dirigido a familias o personas que se puedan identificar y que sean vulnerables socioeconómicamente de acuerdo con un instrumento oficial; (2) incluir modalidades que permitan determinar el acceso de una familia o persona al beneficio específico; (3) prever únicamente prestaciones y beneficios regulados por ley; (4) contemplar una coordinación intersectorial e implementación llevada a cabo, de preferencia, por los municipios; (5) realizar mediciones y evaluaciones con desagregación regional, tanto a nivel de producto (cobertura, focalización y calidad de las prestaciones) como de impacto; (6) montar un sistema de información actualizado que permita entregar antecedentes relevantes para el monitoreo y evaluación del programa y (7) considerar mecanismos de salida gradual de los beneficiarios (Gobierno de Chile, 2009).

En términos sustantivos, el Sistema Intersectorial de Protección Social consolida un enfoque de derechos que busca superar el esquema característico de las décadas del ochenta y del noventa, es decir, "trascender la lógica de las meras prestaciones asistenciales" (Riveros, 2012: 16). La incorporación de este enfoque en la protección social está reconocida por Cecchini y Martínez (2011: 75), que, sin embargo, argumentan que "su extensión a la protección social del conjunto de la ciudadanía es todavía lenta". La articulación de la red de protección social (PROTEGE) materializa al sistema bajo el concepto de garantías sociales, es decir, es un esfuerzo concreto "para ampliar y mejorar la oferta de servicios sociales y prestaciones que forman parte de la red de protección social y fortalecer la coordinación intersectorial para llevar a cabo este tipo de intervenciones" (Cecchini y Martínez, 2011: 87).

En consecuencia, Ingreso Ético Familiar, el Pilar Solidario de la Reforma Previsional, Chile Crece Contigo y Chile Solidario son subsistemas que conforman el Sistema Intersectorial de Protección Social, el cual está abierto a la introducción de los otros componentes que se estimen necesarios. El programa Chile Crece Contigo está enfocado en la primera infancia mediante una acción intersectorial de salud y educación, pero tanto Chile Solidario como Ingreso Ético Familiar son programas que tienen como objetivo la erradicación de la pobreza extrema con estrategias distintas. El primero privilegia la conexión de los beneficiarios que pertenecen a familias vulnerables con la oferta pública de programas sociales, al mismo tiempo que realiza un trabajo personalizado con las familias en el cumplimiento de distintas metas que son monitoreadas por los acompañamientos familiares. El segundo prioriza la reducción de la pobreza extrema mediante transferencias condicionadas y la elaboración de estrategias personalizadas de inserción laboral, capacitación y conexión con otros programas sociales. Sin embargo, Ingreso Ético Familiar está focalizado, principalmente, a familias en extrema pobreza, mientras que Chile Solidario tiene una población meta un poco más amplia.

Gráfico 2. Extensión y cobertura del Sistema Intersectorial de Protección Social



Notas: ([a]) En las líneas punteadas se incluyen los participantes del Programa Educativo Masivo, Programa Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial y distintas prestaciones garantizadas para niños/as que pertenecen al 60% más vulnerable del país. Dentro de la línea continua están las prestaciones de acceso preferente para los niños/as pertenecientes al 40% más vulnerable del país; ([b]) Solamente considera la cobertura de los acompañamientos familiares y de las transferencias asociadas a los pilares de dignidad y de deberes.

Fuente: elaboración del autor.

En el gráfico 2 es posible apreciar la superposición entre la población meta de los distintos programas, siendo la más emblemática entre Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, ya que ambos tienen como propósito reducir la pobreza y erradicar la indigencia, con distintas estrategias y esquemas de operación. Asimismo, las personas en situación de pobreza extrema no pueden participar en ambos programas, sino que deben elegir uno de los dos considerando que los tiempos de duración son distintos (cinco años de Chile Solidario *vs.* dos años de Ingreso Ético Familiar), debido a que son incompatibles entre sí pero se incentiva el tránsito hacia el Ingreso Ético Familiar, debido a los mayores montos de las transferencias ofrecidas, y Chile Solidario ya no acepta nuevas familias en su padrón de beneficiarios. Por otra parte, las personas residentes en hogares en situación de pobreza no extrema solamente tienen derecho a tener acceso al programa Chile Solidario, debido a las condiciones de elegibilidad propias del Ingreso Ético Familiar.

4.2 Vinculación con la oferta pública de programas sociales

El Ingreso Ético Familiar contempla la figura del gestor territorial, quien es el encargado de coordinar las ofertas públicas y privadas de programas sociales y de inserción laboral existentes en la zona de residencia, con el objetivo de que las familias aprovechen al máximo las oportunidades a las cuales tienen acceso. Ahora bien, si bien la oferta surge a partir de la demanda de los beneficiarios, es el gestor territorial quien conecta dicha demanda con la oferta existente. Por tanto, el gestor trabaja coordinadamente con los que atiende el acompañamiento psicosocial y sociolaboral, quienes entregan información relevante para focalizar y priorizar entre las distintas familias y sus miembros. Pero el gestor no tiene atribuciones en el monitoreo del desempeño de los participantes dentro de las colocaciones en la oferta social realizada por ellos.

Por el lado del sector público, existen tres tipos de oferta: (1) Garantizada: programas cuya cobertura es universal o para una gran proporción de las familias. Por tanto, el acceso para los participantes del Ingreso Ético Familiar está garantizado; (2) Preferente: programas que tienen cupos prioritarios para participantes del Ingreso Ético Familiar y (3) Regular: programas que no tiene cupos prioritarios, por lo que el acceso es común para todos quienes desean postular. En consecuencia, los principales programas sociales a que los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar tienen acceso son los que se presentan a continuación.

4.2.1 Salud

4.2.1.1 Fondo Nacional de Salud

El Fondo Nacional de Salud (FONASA) cubre a alrededor del 70% de la población y ofrece atención bajo dos modalidades: institucional y de libre elección, siendo la primera la que generalmente "suele afiliar a los ciudadanos de menores recursos y a todas aquellas personas que se acogen al […] Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE)" (Becerril-Montekio *et al.,* 2011: S136).

FONASA clasifica a sus usuarios en cuatro grupos, de acuerdo con sus niveles de ingresos, siendo los grupos A y B quienes perciben un salario menor al sueldo mínimo y no tienen que realizar copagos para acceder a prestaciones y, por tanto, tienen acceso a la oferta pública de salud de forma garantizada. Dichas personas tienen acceso al Sistema Nacional de Salud (SNS) que entrega servicios hospitalarios y ambulatorios, mientras que la atención primaria es gestionada por los municipios bajo supervisión del Ministerio de Salud (Becerril-Montekio *et al.,* 2011).

4.2.1.2 Chile Crece Contigo

Como se hizo mención anteriormente, en 2007 se promulga la ley que regula al subsistema Chile Crece Contigo constituyéndose como "el primer intento de desarrollar una política integrada de protección social dirigida a la primera infancia" (Staab, 2013: 44), y buscando disminuir las brechas socioeconómicas entre niños y niñas por medio de prestaciones y servicios sociales.

La principal puerta de entrada es el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, el cual hace un diagnóstico y un sistema de alertas tempranas sobre el cual se deriva a distintas prestaciones (salud, educación, judiciales, laborales, etc.) según las necesidades específicas del niño/a, desde la gestación hasta los 4 años, y de la familia (Bedregal, 2010). Este componente ofrece el acceso garantizado a servicios de salud complementarios con el objetivo de desarrollar un plan de salud personalizado con visitas domiciliarias, con énfasis en niños/as en situación de vulnerabilidad.

Por último, las familias pertenecientes al Chile Crece Contigo tienen acceso garantizado a una serie de prestaciones sociales, tales como el Subsidio Único Familiar, acceso gratuito a jardines infantiles y salas cuna, atención especial para niños/as con discapacidad, entre otras prestaciones (Staab, 2013).

4.2.1.3 Plan Atención Universal de Garantías Explícitas

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2000), a comienzos de 2000 el sistema de salud chileno se posicionaba como uno de los más desiguales en términos de calidad de las prestaciones y de carga financiera para las familias. A lo anterior se agrega que el gasto público en salud era uno de los más bajos de la región entre los países con similares características de desarrollo económico. En consecuencia, durante el gobierno del presidente Lagos (2000-2006) se decidió realizar una reforma profunda del sistema de salud.

El puntapié inicial de esta reforma fue la Ley 19966, que formalizó el Plan Atención Universal de Garantías Explícitas (AUGE) que permite el "acceso universal a una atención de salud adecuada y oportuna para enfrentar las situaciones de enfermedad. [...] De este modo, se establece un estándar mínimo en la atención de salud para las enfermedades AUGE, que incluye desde un tiempo máximo para recibir […] atención hasta un desembolso financiero acotado para los pacientes" (Zúñiga, 2007: 242).

Si bien el AUGE ha viabilizado una notable expansión en el número de enfermedades cubiertas, desde 40 en 2005 a 80 en 2013 y ha representado un gran avance en la reducción de desigualdades de acceso a la salud y la promoción de un enfoque de derechos, no ha estado exento de deficiencias y críticas. En primer lugar, existe una sobredemanda para el tratamiento de ciertas patologías, generando esperas que superan los límites establecidos por ley (Zúñiga, 2007) y, en segundo lugar, las enfermedades que no han sido incorporadas quedan desprovistas de cualquier tipo de asistencia pública (Oyarzo y Vergara, 2005). Por último, existen críticas respecto al instrumento de financiamiento que originalmente consistía en un Fondo de Compensación de Riesgo cofinanciado por las ISAPRES (Aseguradoras Privadas de Salud), pero que fue rechazado en la tramitación parlamentaria (Infante y Paraje, 2010).

De este modo, tanto los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar como el resto de la población tienen un acceso garantizado al tratamiento de ciertas enfermedades en el sistema público de salud, sin costo alguno y con una disminución significativa de las listas de espera. Por otra parte, resulta significativo que personas que están en un programa altamente focalizado y que podrían sufrir discriminaciones o cohibimiento por ser parte del Ingreso Ético Familiar, puedan acceder a un programa con garantías universales donde comparten prestaciones con el resto de la población.

4.2.2 Educación

4.2.2.1 Beca de Apoyo a Retención Escolar

Esta beca surge para disminuir los altos niveles de deserción escolar de jóvenes vulnerables en el nivel secundario. Para ello, hay un doble proceso de identificación que selecciona: (1) los establecimientos educacionales con mayores tasas de deserción, denominándolos Liceos Focalizados y (2) los estudiantes vulnerables por situación de embarazo, maternidad/paternidad y los que son beneficiarios del Chile Solidario/Ingreso Ético Familiar.

La beca asciende a US$ 330 anuales y se distribuye en cuatro cuotas de monto ascendente a lo largo del año. La primera es de US$ 56, la segunda es de US$ 70, luego se transfieren US$ 84, y la última cuota se entrega en noviembre y es de US$ 120. La duración máxima de esta beca son los cuatro años correspondientes a la educación secundaria.

4.2.2.2 Subvención Pro-Retención

La Subvención Educacional Pro-Retención tiene como propósito garantizar el cumplimiento de los doce años de educación obligatoria para los jóvenes más vulnerables. Específicamente, consiste en una transferencia monetaria sin condiciones a los establecimientos educacionales, municipales o particulares, que hayan logrado la retención de los estudiantes pertenecientes a familias en extrema pobreza (Salas *et al.,* 2011). Los criterios de pago son que el alumno haya asistido con regularidad a clases y que se matricule en el año siguiente.

En su diseño original, esta subvención priorizaba la asignación para alumnos pertenecientes al programa Puente del Chile Solidario, quienes reúnen similares características a los potenciales usuarios del Ingreso Ético Familiar.

4.2.2.3 Subvención Escolar Preferencial

La Subvención Escolar Preferencial (SEP) fue promulgada a comienzos de 2008 y consiste en una bono extra a los estudiantes más vulnerables de preescolar y primaria, haciéndose "cargo de la evidencia que sugiere que los alumnos provenientes de hogares con menos recursos son más costosos de educar" (Romaguera y Gallegos, 2010: 191). Además la subvención prevé un monto para el establecimiento educacional según el porcentaje de alumnos vulnerables matriculados y con asistencia regular. Por eso, la escuela debe suscribir un convenio con el Ministerio de Educación para poder acceder a la SEP, comprometiéndose a utilizar dichos recursos para financiar la educación de los alumnos prioritarios, de otorgar calidad educativa y de no discriminar a los alumnos beneficiarios.

Los potenciales beneficiarios son alumnos cuya familia pertenezca al Chile Solidario, o bien, al Ingreso Ético Familiar. En segundo lugar, que se encuentren dentro del tercer decil de familias vulnerables según la Ficha de Protección Social (o la Ficha Social). En tercer lugar, familias encabezadas por padres clasificados en el grupo A de FONASA. Por último, se trata de familias que tienen antecedentes de vulnerabilidad según ingresos, escolaridad de los padres o apoderados, pobreza de la comuna y ruralidad de la localidad de residencia.

Los bonos son de 36 dólares por cada alumno, pero la subvención entregada a las escuelas cambia según la concentración de alumnos vulnerables y varía entre US$ 2,5/persona, cuando los alumnos vulnerables son entre el 15% a 30% de la matrícula total, hasta un máximo de US$ 6,5/persona, cuando más del 60% de la matrícula está compuesta por alumnos vulnerables (Romaguera y Gallegos, 2010).

Los establecimientos educacionales se clasifican en tres grupos que van desde autonomía completa (escuelas que demuestren buenos resultados educativos), emergentes (buenos resultados aleatorios) y en recuperación (resultados reiteradamente deficientes). A partir de esta clasificación, la ley define que los establecimientos que se cataloguen de autónomos recibirán recursos de libre disponibilidad, mientras que los que están sujetos a una condicionalidad recibirán aportes fiscalizables por el Ministerio de Educación.

4.2.3 Previsión

4.2.3.1 Sistema de Pensiones Solidarias

Al igual que el Plan AUGE, a comienzos de la década de 2000 se detectaron insuficientes cobertura y montos de las pensiones del sistema de capitalización individual, debido

a la existencia de "lagunas laborales" que no estaban consideradas en su magnitud real en el diseño del sistema de pensiones. Frente a esta situación, el primer gobierno Bachelet creó un pilar solidario que "en la práctica […] significó la transformación del sistema de seguridad chileno en uno mixto, que combina elementos de capitalización individual y transferencias monetarias del Estado" (Huepe y Larrañaga, 2010: 158). Dicha reforma previsional contó además con modificaciones, entre otros, en los instrumentos financieros y en la promoción de la equidad de género.

En particular, la Pensión Básica Solidaria de Vejez se otorga a los mayores de 65 años con veinte años de residencia en Chile, que no reciban una pensión contributiva y pertenezcan al 60% de la población de menores recursos. Asimismo, la Pensión Básica Solidaria de Invalidez se otorga a personas entre 18 y 65 años, con algún tipo de discapacidad física o mental y que cumplan los demás requisitos anteriormente señalados.

Como complemento, se creó el Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez. Para el caso de vejez, este beneficia a los pensionados que reciben mensualmente un monto menor a los US$ 472, mientras que para la invalidez el aporte beneficia a quienes reciben pensiones menores a US$ 139, hasta alcanzar dicha suma total. La implementación de este nuevo sistema se realizó de forma gradual entre 2008 y 2011.

Tabla 4. Montos y cobertura del pilar solidario de la reforma previsional

Fecha	Pensión Básica Solidaria (US$)	Pensión Máxima con Aporte Solidario (US$)	Cobertura (% de la población más pobre)
Julio 2008	111	130	40
Julio 2009	139	222	45
Septiembre 2009	139	278	50
Julio 2010	139	370	55
Julio 2011	139	472	60

Fuente: elaboración del autor basada en información oficial.

La selección de los beneficiarios se realiza con la aplicación de la Ficha de Protección Social (o la Ficha Social). El puntaje de corte incluye a quienes reciben el Ingreso Ético Familiar, por lo que tienen un acceso garantizado al Sistema de Pensiones Solidarias, siempre y cuando sean mayores de 65 años de edad o tengan alguna discapacidad acreditada.

5. Inserción laboral y productiva de los beneficiarios

Como ya se evidenció, el Ingreso Ético Familiar busca conectar la oferta pública a la cual los participantes pueden tener acceso garantizado, preferente o regular.

La función del Acompañamiento Sociolaboral es elaborar y sistematizar las necesidades y oportunidades de los participantes, mediante la generación de perfiles laborales específicos que no son fáciles de formular con otros instrumentos. Este componente pretende mejorar "las habilidades de los beneficiarios para generar ingresos en forma autónoma y se les entrega capacitación laboral con el objetivo de mejorar sus condiciones de empleabilidad y así facilitar su participación en el ámbito laboral" (Arellano, 2013: 164). Además, el Acompañamiento Sociolaboral apoya concretamente la generación de habilidades blandas, capacitación técnica e intermediación laboral acorde al Plan de Inserción Laboral que está "definido sobre la base de metas individuales que contribuyen a las metas familiares previamente definidas en el programa psicosocial" (Arellano, 2013: 165).

En este contexto, el gestor territorial, además de coordinar la oferta pública y privada de empleos, eleva la demanda laboral que no ha sido satisfecha para encontrar un cupo en la oferta pública de programas de inserción laboral a través de la generación de redes e intercediendo con los encargados programáticos. En consecuencia, su función radica en una gestión territorial acotada que permita al beneficiario vincularse con la oferta disponible de puestos de trabajo y con los programas sociales a los cuales tendría derecho por su condición de vulnerabilidad. Estas actividades, que en su mayoría eran parte de la estrategia del Chile Solidario, están articuladas en tres dimensiones: nivelación educacional, desarrollo y promoción de la empleabilidad de los beneficiarios a través de la adquisición de habilidades y competencias laborales y, por último, desenlaces laborales y capacitación técnica, ya sea como trabajador dependiente, autoempleo o promoción de autoconsumo para familias residentes en zonas rurales o periurbanas.

5.1 Nivelación educacional

El programa Chile Califica comienza a operar en 2002 y está dirigido a personas entre 15 y 65 años con escolaridad incompleta, por medio de dos modalidades: flexible[127] y regular[128]. De este modo, se ofrecen oportunidades para nivelación de estudios y cursos de capacitación acordes a los oficios y tareas que los asistentes desempeñan en sus puestos de trabajo (Santiago Consultores Asociados, 2009).

Los beneficiarios de Chile Califica obtuvieron un incremento en sus ingresos, en promedio, del 10%. También existe un impacto positivo en la probabilidad de continuar los estudios postsecundarios, especialmente para las mujeres. Por último, las sesiones de capacitación laboral por competencias no implican una mejor empleabilidad ni mayores salarios, pero sí aumentan las posibilidades de conseguir un contrato de trabajo (Santiago Consultores Asociados, 2009).

127. Semipresencial en recintos cercanos al hogar o lugar de trabajo, según la disponibilidad horaria.
128. Sesiones que se realizan en escuelas, con horarios fijos.

Otra oportunidad es el Programa de Nivelación de Competencias Laborales que ejecuta el FOSIS, en conjunto con el Ministerio de Educación. Su objetivo es mejorar la empleabilidad de jóvenes y adultos con ingresos menores a la línea de pobreza, a través de la certificación de competencias obtenidas por la nivelación de estudios primarios (VII y VIII Básico) y secundarios (I y II Medio). Por tanto, cada ciclo de enseñanza corresponde a un componente del programa, en los cuales existe un subcomponente sociolaboral para desarrollar habilidades para alcanzar un mejor desempeño en los futuros puestos laborales (Bravo *et al.,* 2003).

Durante el periodo 1999-2002[129], este programa no tuvo un impacto significativo en los salarios ni en la formalización laboral, pero aumentó entre un 7% y 11% la probabilidad de conseguir empleo para quienes participaron en la nivelación de estudios primarios (Bravo *et al.,* 2003). En consecuencia, el programa no estaba contribuyendo de forma efectiva a una inserción laboral y a una estrategia de egreso sostenible de largo plazo.

5.2. Desarrollo de la empleabilidad

El programa Formación para el Trabajo está orientado a desarrollar las competencias necesarias para lograr una inserción laboral exitosa. El mismo está dirigido a personas entre 18 y 65 años y opera a través de una beca, que financia un curso de oficios con una pasantía, y distintos subsidios en apoyo al costo de oportunidad que tienen que asumir los beneficiarios, tales como certificados, transporte, alimentación y herramientas de trabajo. Este programa está bajo la responsabilidad del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y es ejecutado de forma local por los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) autorizados por dicho servicio.

No existe una evaluación de impacto porque, según el Ministerio de Desarrollo Social (2014), todavía no se dispone una línea base de referencia. Respecto a los resultados de proceso, para 2012 el 59% de las personas que aprobaron los cursos lograron certificar como mínimo dos cotizaciones previsionales dentro de los primeros seis meses posteriores al egreso. Sin embargo, el programa tiene un nivel de deserción (17%) superior al límite establecido (16%).

El programa Desarrollo de Competencias Laborales para la Mujer depende del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y tiene como propósito la entrega de habilidades básicas, competencias laborales y alfabetización digital a mujeres entre 18 y 65 años, desempleadas e inscritas en el Ingreso Ético Familiar. El programa es ejecutado por la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) y ofrece también un servicio de intermediación laboral con distintas empresas a través de las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), con el objetivo de "mejorar las posibilidades

129. No está disponible una evaluación posterior.

de incorporación de las mujeres al trabajo remunerado e incrementar el ingreso familiar por sobre la línea de la indigencia" (PRODEMU, 2013: 6).

El programa fue evaluado en 2009 y reflejó un impacto ambiguo porque existe una alta valoración de los cursos por parte de las participantes, pero hay un bajo cumplimiento "con las expectativas de inserción laboral y atención de la misma" (PRODEMU, 2009: 46). Una evaluación realizada en 2012 detectó un aumento del 11,5% de la ocupación entre las beneficiarias, y que el 38,3% de las desempleadas y el 47,8% de las inactivas al inicio del programa estaban trabajando al acabar su participación en el mismo (PRODEMU, 2011).

Según los informes que PRODEMU presentó al Ministerio de Desarrollo Social, la tasa de inserción laboral estable de las participantes aumentó del 38% en 2011 al 45% en 2012, superándose en ambos casos las metas establecidas. En segundo lugar, si se agregan las inserciones laborales temporales, dicha tasa aumenta en un 3%. Por último, el porcentaje de mujeres que trabajan de forma dependiente y con contrato es del 40% (MINDES, 2014).

Los principales programas destinados a mejorar la empleabilidad para jóvenes que ofrecen cupos para beneficiarios del Ingreso Ético Familiar son tres: el programa Empleabilidad Juvenil, el Fondo de Inserción Laboral, ambos ejecutados por FOSIS, y el programa Yo Trabajo Jóvenes del SENCE. El objetivo del primer programa es brindar capacitación para incrementar la probabilidad de obtener un empleo dependiente o independiente. Según la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, en 2012 el 26% de los jóvenes que terminaron el proceso de capacitación lograron insertarse en el mercado laboral como trabajadores con contrato, mientras que el estimado para el 2013 y la meta de 2014 fue del 32%, equivalentes a 1.120 y 777 beneficiarios, respectivamente.

El Fondo de Inserción Laboral, iniciado en 2013, financia el acceso a servicios[130] y bienes[131]. Su población meta son personas mayores de 18 años en situación de pobreza, vulnerabilidad o desempleo y que al menos tengan educación primaria incompleta. La meta de cobertura para 2013 fue de 3.822 personas, pero no existe información que indique la cobertura efectiva. Los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar tienen acceso preferente a este programa, mientras estén recibiendo el Acompañamiento Sociolaboral (MINDES, 2014).

Por último, el programa Yo Trabajo Jóvenes busca desarrollar competencias laborales a jóvenes entre 18 y 24 años por medio de talleres y la formulación de un plan individual de inserción profesional, que contempla intermediación laboral y financiamiento

130. Apoyo para entrevistas laborales, servicio de cuidados para menores, apoyo técnico básico, entre otros.
131. Recursos para movilización y realización de trámites y certificados, entre otros.

de los costos de oportunidades (certificados, etc.). Según la información recopilada por el Ministerio de Desarrollo Social (2014), en 2013 el 66,1% de los jóvenes atendidos lograron insertarse en el mercado laboral o, en su defecto, fueron derivados a otros programas de inserción laboral y generación de ingresos, mientras que la estimación oficial para 2014 fue del 68,8%.

5.3 Desenlaces laborales

5.3.1 Empleo dependiente

Un primer programa orientado a los beneficiarios de Ingreso Ético Familiar es el de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, cuyo objetivo es favorecer la vinculación de mujeres y hombres cesantes y de baja empleabilidad a un trabajo dependiente (MINDES, 2014). Este programa depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y su ejecución está a cargo del SENCE. Los resultados de una evaluación realizada a las personas apoyadas entre 2004 y 2006, hasta 18 meses después de su participación, no son muy positivos e "indican que de no haber operado el programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra los beneficiarios de ambos componentes habrían tenido las mismas probabilidades de obtener un empleo, o de capacitarse, o tener el mismo nivel de remuneraciones que si el programa no hubiese existido en esos años" (MINTRA, 2009: 9).

Además, cabe destacar que el "programa y sus componentes no generan impacto sobre sus beneficiarios, ya sea a nivel de resultados intermedios evaluando al mismo año de ejecución del programa, como a nivel de resultados finales evaluando el impacto a seis, doce y dieciocho meses de finalizada la participación o de acabada la bonificación" (Fundación AGROUC, 2009: 11). Asimismo, dicha evaluación detecta una escasa utilización de este bono para los beneficiarios del Chile Solidario, pero no existe información disponible donde se pueda determinar si los porcentajes de cobertura de la población perteneciente a Ingreso Ético Familiar han aumentado significativamente.

El segundo programa es Apoyo al Empleo del Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario, ejecutado por el Programa de Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP) de la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Su objetivo general es "contratar, formar, capacitar laboralmente y propiciar la inserción laboral en el ámbito privado, relacionado preferentemente con el sector agroforestal, el ecoturismo en áreas silvestres protegidas […] u otras actividades productivas y de servicios que se desarrollan en los sectores donde se imparte el programa" (CONAF, 2013: 3). Este programa opera a través de la contratación y financiamiento de actividades de capacitación (con una duración de 4 meses de media jornada remunerada) y proyectos de emprendimiento. En 2012 se beneficiaron 1.887 personas y según la información del Ministerio de Desarrollo Social (2014), el 35% de ellas lograron insertarse laboralmente de manera estable y el 26% por un periodo superior a seis meses. Asimismo, es posible destacar altos niveles de deserción (34%) y bajos niveles de mejoramiento de las capacidades laborales de los participantes (65%),

los cuales no alcanzan a cumplir con las metas determinadas por los implementadores del programa.

5.3.2 Autoempleo

El Programa de Apoyo al Micro-Emprendimiento (PAME) es una de las principales estrategias de inserción laboral basadas en el autoempleo, que acompañó a los beneficiarios de Chile Solidario y continúa apoyando a los de Ingreso Ético Familiar. El propósito del PAME es que las familias tengan las habilidades y conocimientos suficientes para generar emprendimientos exitosos y obtener una fuente regular de ingresos. El programa provee financiamiento de capital y bienes (hasta un monto de unos US$ 600), además de capacitación, apoyo técnico y seguimiento. El mismo no es exclusivo para los participantes del Ingreso Ético Familiar, ya que son elegibles personas "mayores de 18 años cesantes, desocupados, buscando trabajo por primera vez o con una ocupación precaria" (CEPAL, OEA y OIT, 2010: 94).

Los principales resultados de la última evaluación disponible en la región metropolitana son: (1) aumentan los ingresos en un 27%; (2) crece el 40% la probabilidad de que los beneficiarios desarrollen un emprendimiento y el 29% la probabilidad que el mismo involucre a la familia en su conjunto; (3) el 81% de los participantes están ocupados, *versus* el 69% de quienes formaron parte del grupo de control; (4) aumentan en 22% las horas semanales trabajadas (Martínez *et al.,* 2013).

Otra actividad relevante es el Programa de Generación de Micro-Emprendimiento Indígena Urbano, ejecutado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y por la Subsecretaría del Trabajo. La duración máxima es de seis meses, tiene alrededor de 600 beneficiarios y su propósito es fomentar los ingresos autónomos por medio del autoempleo en unidades productivas pequeñas constituidas por miembros de los pueblos originarios de Chile.

Según el Ministerio de Desarrollo Social (2014), en 2012 el 58% de los usuarios de este programa se encontraban ocupados y con un incremento significativo de sus ingresos. Sin embargo, este resultado no ha cumplido con la proyección del CONADI, cuyo umbral de suficiencia era del 60%. Por otra parte, solamente el 29% de los usuarios declararon sentirse satisfechos. Se registra además cierto cuestionamiento a los medios de verificación del incremento de los ingresos, ya que se basa en autodeclaraciones al inicio y al cierre de la intervención.

Los planes de agricultura familiar abiertos a los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar residentes en zonas rurales están contemplados en el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), que está bajo la responsabilidad del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Su objetivo es apoyar a las familias rurales por medio de asesorías técnicas y fondos de inversión, para aumentar la generación de ingresos autónomos. Los beneficiarios deben organizarse en Unidades Operativas "que corresponden a un conjunto de pequeños productores agrícolas y/o campesinos y a sus familias del segmento multiactividad.

Las Unidades Operativas están conformadas por un máximo de 100 a 120 y un mínimo de 50 o 60 beneficiarios, organizados según el rubro que desarrollan y/o por el sector o localidad" (Donoso *et al.,* 2010: 3).

De acuerdo con los mismos autores, "los objetivos del programa que no estarían logrando impacto son: aumentar los ingresos monetarios por venta de la producción, la utilización de nuevas tecnologías (de producción, y manejo y conservación ambiental), la diversificación de productos y el logro de la comercialización a nivel local" (Donoso *et al*., 2010: 245).

5.3.3 Autoconsumo

Otra forma de respaldo a las familias del Ingreso Ético Familiar residentes en zonas rurales y periurbanas es el apoyo a la producción de alimentos para su autoconsumo y el consecuente ahorro, ya que se estima que el 66,3% de su presupuesto familiar se destina a la alimentación (MIDEPLAN, 2006). En particular, el Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo (PAFA) ofrece las siguientes prestaciones: (1) acceso a tecnologías de preparación y preservación de alimentos, con eficiencia energética; (2) capacitación en el uso y mantenimiento de dichas tecnologías y provisión de los correspondientes materiales e insumos y (3) generación de actividades de consejería en aspectos nutricionales y formación de hábitos alimenticios saludables.

Los expertos que lo evaluaron estiman su efecto en el ingreso promedio de los beneficiarios señalando que "un techo realista para el programa en cuanto a su potencial efecto [...] 10%" (Tapia *et al*., 2012: 14). Además, el porcentaje de ahorro que sería atribuible a la acción del programa fluctúa entre el 6% y el 16,2% mensual, aunque se recomienda, para una mejor medición, "contar con un diagnóstico y línea de base respecto de la estructura y composición del presupuesto familiar de la población meta estimada, con un detalle específico sobre el consumo y gasto en ítems de alimento" (Tapia *et al*., 2012: 39).

En síntesis, el PAFA resulta ser una instancia de inserción laboral apropiada a la realidad rural, donde la extrema pobreza resulta estar más extendida y ser más severa. Sin embargo, es urgente contar con mejores sistemas de información que alimenten el sistema de monitoreo y evaluación para determinar su pertinencia como un componente de inserción laboral y productiva exitosa en zonas rurales.

6. Sistema de monitoreo y evaluación

6.1 Institucionalidad

6.1.1 Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda

El origen de un sistema de evaluación de políticas y programas públicos data de 1996 con un acuerdo entre el Congreso y el Gobierno para "generar mayor información de

calidad para la discusión acerca de los proyectos anuales de ley de presupuesto" (Olavarría, 2012: 1), estableciéndose el Programa de Evaluación de Programas dentro de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda.

El Programa de Evaluación se enmarca dentro del Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados de la DIPRES, cuyos otros instrumentos son: definiciones estratégicas, indicadores de desempeño, programa de mejoramiento de gestión, balance de gestión integral y fondos concursables (Rojas *et al*., 2005). Sus objetivos son mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, la formulación y gestión de políticas y programas, y fomentar la rendición de cuentas públicas del desempeño (DIPRES, 2005), y consta de dos componentes: la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) y la Evaluación de Impacto (EI).

En los primeros años se llevó a cabo la EPG a cargo de expertos internos y externos a la Administración pública, pero en 1998 se decidió utilizar solamente a profesionales externos, estos ingresan mediante concursos públicos y quedan registrados como consultores del Estado. En términos operativos, la evaluación se realiza entre enero y julio de cada año con la entrega de cinco informes. Los expertos deben dar cuenta de "la justificación del programa, el grado de cumplimiento de su fin y propósito, la producción de bienes y servicios, la cobertura y focalización, la satisfacción, las fuentes de financiamiento y el gasto, la eficiencia del gasto y las recomendaciones" (Olavarría, 2012: 2).El principal instrumento para la EPG es el análisis del marco lógico para comparar la implementación con el diseño del programa. Sin embargo, la fuente de información puede ser el Ministerio o servicio que ejecuta el mismo, la misma DIPRES o la realización de estudios complementarios.

La EI se comenzó a implementar en 2001 y se realiza sobre todo a través de diseños cuasiexperimentales, debido a que la decisión de evaluar el impacto se suele tomar durante la implementación del programa, por lo que resulta imposible medir una línea base en el año cero. Al respecto, Olavarría (2012: 16) plantea que la construcción de una línea de base ex post muchas veces genera un sesgo de las estimaciones. Asimismo, detecta que la construcción de grupos de comparación se realiza a través del pareamiento por puntaje de propensión[132] "pero frente a la dificultad de identificar el par que presenta la más alta puntuación se ha usado la opción del 'vecino más cercano', lo que implica una mayor diferencia respecto de la población intervenida".

En síntesis, el Programa de Evaluación de la DIPRES tiene como fin contribuir a mejorar la asignación de recursos públicos. De forma indirecta, también contribuye a la formación de una cultura de evaluación y, de forma limitada, a la elaboración de políticas públicas y el fomento de las rendiciones de cuentas (Rojas *et al*., 2005).

132. Es una técnica estadística de coincidencia que intenta estimar el efecto de una política u otra intervención.

Sin embargo, existen críticas respecto al doble rol que juega la DIPRES, que impulsa las evaluaciones y selecciona los programas a evaluar. En consecuencia, Olavarría (2012: 9) plantea la posibilidad de que "los evaluadores […] no sean, en estricto rigor, independientes, sino que están sujetos a las directrices de quien los mandara para tal cometido, cuya función principal se orienta al control presupuestario". En otros términos, la DIPRES es juez y parte en el proceso, por lo que algunos cuestionan su independencia ya que su preocupación principal sería el control del gasto.

Una segunda crítica concierne el escaso peso de las evaluaciones. Según Olavarría (2012), durante la discusión de las leyes de presupuesto entre 2006 y 2011, se registran pocas referencias a las evaluaciones y solo cuando existe una fuerte disputa política se decide evaluar un programa, previo acuerdo entre el Congreso y la DIPRES.

6.1.2 Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social

Durante el gobierno encabezado por el presidente Piñera (2010-2014) se hizo una profunda reforma institucional del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), aprobándose la Ley 20530 que crea el nuevo Ministerio de Desarrollo Social, compuesto por las dos Subsecretarías de Evaluación Social y de Servicios Sociales.

La función principal de la Subsecretaría de Evaluación Social es la de mantener una coherencia programática del Sistema Intersectorial de Protección Social a través de la formulación de informes de recomendación sobre los programas existentes o la sugerencia de la creación de nuevos programas. Dichos informes deben evaluar la coherencia, consistencia y atingencia de los programas en cuestión, y son tenidos en cuenta durante la discusión de la Ley de Presupuesto para la asignación de recursos (Gobierno de Chile, 2011b).

Por otra parte, la Subsecretaría colabora en el monitoreo de la gestión e implementación de los programas sociales a través de la evaluación de su eficiencia, eficacia y focalización. Asimismo, esta dependencia define el diseño, uso y formas de aplicación de los instrumentos de focalización de estos programas sin afectar la potestad de los ministerios ejecutores en la realización de dicha tarea, los cuales deben suscribir las formas de identificación de los beneficiarios y sus normas de implementación.

En consecuencia, la Subsecretaría de Evaluación Social adquirió un peso relevante en resguardar la coherencia y coordinación programática del sistema de protección social. Para ello, realiza monitoreo y evaluaciones, además de autorizar nuevos programas que se quieran incorporar a la política social, disputando atribuciones que antes estaban sujetas a la acción de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

6.2. Monitoreo y fuentes de información

El Ingreso Ético Familiar contempla tres fuentes de verificación de sus indicadores de proceso y resultado: (1) el sistema de registro informático del programa, que permite analizar la evolución de los ingresos familiares y el egreso exitoso del programa, además de algunos indicadores de proceso como planes familiares y laborales elaborados y acceso efectivo a las transferencias monetarias; (2) una base de datos administrada por el Ministerio de Educación para el monitoreo de la asistencia escolar, el cumplimiento del control del niño sano y el cobro de las transferencia y (3) un formulario de autoevaluación para las familias recién egresadas, que se empezará a implementar cuando las primeras familias saldrán del programa (MINDES, 2014).

Respecto a la realización de evaluación de impacto, esta se realizará más adelante en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El sistema de monitoreo del programa sistematiza anualmente los indicadores de resultados, procesos, satisfacción de usuarios y administración de recursos[133], que son divulgados *on line*[134] por la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social en el Banco Integrado de Programas Sociales.

Asimismo, la ley que regula al Ingreso Ético Familiar prevé que el Ministerio de Desarrollo Social elabore un informe anual sobre la situación postegreso de los beneficiarios del programa, con énfasis en variables como la capacidad de generación de ingresos autónomos, las condiciones de empleabilidad y el nivel de participación en el mercado laboral. Dicho informe se entrega en septiembre de cada año a la Comisión de Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados.

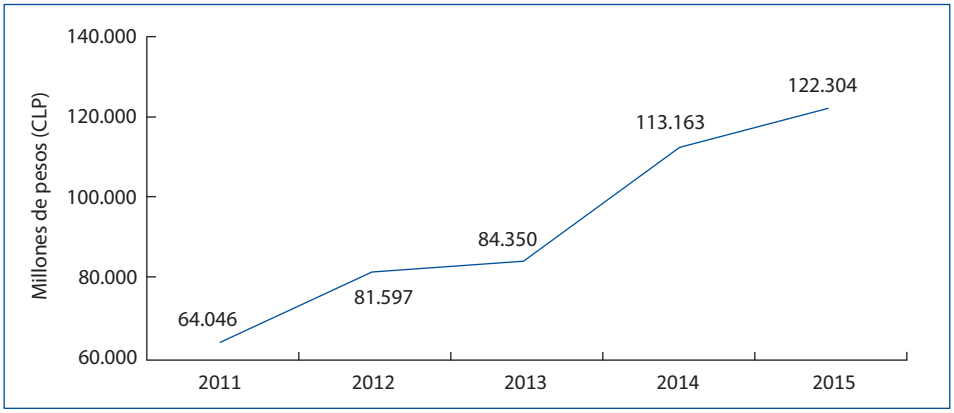
6.3. Presupuesto y su evaluación

Entre 2011 y 2015, el presupuesto asignado al Ingreso Ético Familiar (o a la Asignación Social en 2011 y 2012) ha sufrido un incremento del 91% en términos nominales en moneda nacional, lo que demuestra el creciente interés del Gobierno en dar viabilidad financiera a la implementación de este programa. Asimismo, dicho aumento se explica principalmente por la inclusión de 50.000 familias a partir de 2013, primer año de funcionamiento del Ingreso Ético Familiar.

Como es posible observar en el gráfico 3, para 2011 y 2012 el presupuesto de la Asignación Social era de CLP64.046 y81.597 millones de pesos chilenos, respectivamente. En 2013 el presupuesto del Ingreso Ético Familiar no sufre grandes variaciones, mientras que el presupuesto en 2015 contempla el financiamiento del Subsidio al Empleo de la Mujer que representa el 33,2% del presupuesto total del Ingreso Ético Familiar.

133. Este último se detalla en el siguiente apartado, mientras que el resto se desarrolla en el siguiente epígrafe
134. Ver http://www.programassociales.cl/programas (consulta del 27/01/2015).

Gráfico 3. Presupuesto Asignación Social e Ingreso Ético Familiar (2011-2015)



Fuente: Elaboración del autor a partir de información de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y del Banco Central de Chile.

Según la información divulgada por el Ministerio de Desarrollo Social (2014) sobre la última evaluación realizada, la actuación del programa en la gestión de los recursos es buena, ya que en 2012 el 97,4% del presupuesto se transfirió a los beneficiarios, y por tanto se considera gasto social directo. Sin embargo, el Ingreso Ético Familiar se quedó por debajo de los indicadores promedios del desempeño del conjunto de los 103 programas de transferencias (bonos, subsidios, becas, capacitación, etc.) existentes en el país, donde el porcentaje de gasto social directo máximo es del 99,9%, el promedio del 97,5% y la mediana del 99,4%.

El gasto administrativo directo[135] representa el restante 2,61% del presupuesto para 2012. Por último, los recursos necesarios para el gasto administrativo indirecto, que no se contabilizan como porcentaje del presupuesto, se otorga según el número de funcionarios que trabajan en el programa y son asignados por la Subsecretaría de Servicios Sociales, representando el 23,9% del total de sus gastos indirectos (MINDES, 2014). Al respecto, la coordinación del programa argumentó que este porcentaje tan alto fue debido al costo inicial de instalación de recursos humanos y administrativos generados por el primer año de funcionamiento del Ingreso Ético Familiar.

7. Indicadores

7.1 Indicadores existentes

El siguiente cuadro resume las dimensiones, indicadores y descripción de su forma de cálculo del Ingreso Ético Familiar, que han sido divulgados por el Gobierno de Chile.

135. Personal, equipamientos, bienes y servicios que están directamente vinculados en la implementación del programa.

Cuadro 4. Indicadores del Ingreso Ético Familiar

Dimensiones	Indicadores	Descripción
Indicadores de resultado	Evolución de los ingresos autónomos familiares	Nº de familias egresadas que aumentaron sus ingresos autónomos durante su estadía en el programa / Nº de familias egresadas.
	Egreso exitoso	Nº de familias egresadas con el 100% del Plan de Intervención ejecutado año t / Nº de familias egresadas año t.
	Cumplimiento control del niño sano	Nº de niños beneficiarios por control niño sano / Nº de niños elegibles control niño sano.
	Cumplimiento asistencia escolar	Nº de niños beneficiarios por cumplimiento de asistencia / Nº de niños elegibles asistencia.
	Cobro del bono por parte de las familias elegibles	N° documentos cobrados / N° documentos emitidos.
Indicadores de proceso	Familias con planes familiares construidos	Nº de familias activas con más de 10 meses de intervención con planes familiares construidos durante el año t / Nº de familias activas con más de 10 meses de intervención durante el año t.
	Usuarios con planes laborales aprobados	Nº de familias activas con más de 6 meses de intervención con planes laborales aprobados durante el año t / Nº de familias activas con más de 6 meses de intervención durante el año t.
	Aumento de ingresos monetarios	Nº de familias que accede efectivamente a transferencias monetarias que le corresponden al año t / Nº de familias elegibles para las transferencias monetarias consideradas en el programa en el año t.
	Aumento o creación de oferta local	Nº de convenios regionales firmados año t / Nº de convenios regionales firmados año t-1.
Indicadores de satisfacción	Satisfacción de los usuarios	Nº de familias egresadas con autoevaluación conforme o muy conforme año t / Nº de familias egresadas año t.

Fuente: elaboración del autor basada en Ministerio de Desarrollo Social 2014.

De acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Social (2014), solamente existen datos disponibles para tres indicadores del resultado del Ingreso Ético Familiar: controles de salud, asistencia escolar y cobro del bono. Durante 2012, el 84% de los niños y niñas cumplieron con los controles de salud y vacunación requeridos, mientras que el 73% de los beneficiarios en edad escolar cumplieron la condicionalidad asociada a la asistencia regular a un establecimiento educacional reconocido por el Ministerio de Educación. Ambos indicadores superan las metas propuestas por el Ministerio de Desarrollo Social. Al contrario, solo el 93% de las familias elegibles cobraron las transferencias y no se logró cumplir el 95% planificado.

Todavía no existe una evaluación de impacto que establezca si los resultados positivos antes mencionados se deben específicamente a la acción del Ingreso Ético Familiar, y por tanto al cumplimiento de las condicionalidades. Sin embargo, es necesaria una reflexión preliminar respecto a la pertinencia de estas condicionalidades para el caso

chileno porque tanto la educación como la salud tienen una alta cobertura entre la población general y específica. Asimismo, no se podrían catalogar de innovaciones porque "en el caso del IEF, las condiciones respecto del control del niño sano y de asistencia a un establecimiento escolar reconocido ya eran parte del Chile Solidario. En particular, se trata de las condiciones que en teoría se exigen para recibir el Subsidio Único Familiar (SUF)" (Huneeus y Repetto, 2013: 228).

7.2 Propuesta innovadoras

En términos generales, la regla de graduación del Ingreso Ético Familiar es el cumplimiento de los 24 meses de permanencia, es decir, la más simple entre los programas de la región, como lo es la pérdida de las condiciones de elegibilidad debido al tiempo transcurrido en el programa. Además Chile se adhiere a la corriente que "ha puesto más énfasis en la definición de reglas de salida de los programas que en las estrategias de graduación, esto es, mecanismos que permitan asegurar a las familias que no volverán a necesitar de la asistencia social" (Cecchini y Madariaga, 2011: 40).

Para el caso chileno, los indicadores anteriormente expuestos no son suficientes para dar cuenta de un cambio significativo de las condiciones de vida de los beneficiarios, además de que no existe información sobre la evaluación de la calidad del Plan de Intervención previsto para el acompañamiento familiar. Por el contrario, la formulación de las reglas de graduación y estrategias de egreso deberían estar orientadas a una inclusión social y económica que sea sostenible y de largo plazo, evitando el deterioro de la calidad de vida en el corto plazo debido al retiro de las transferencias monetarias o la inserción en programas laborales que no tengan un impacto significativo en los ingresos. Esto es importante debido a que el principal criterio de egreso exitoso es el cumplimiento del 100% de dichos planes por las familias participantes. Además, en la batería oficial de indicadores tampoco se considera el monitoreo de la situación laboral postegreso.

Lo anterior cobra mayor relevancia ante la evidencia de la alta rotación de las familias en situación de pobreza e indigencia, que entran y salen de esas condiciones de forma constante, por lo que el uso de esquemas de salida basados en factores temporales resulta insatisfactorio por dos motivos: (1) la excesiva focalización deja sin acceso a pobres no indigentes que tienen una altísima probabilidad de caer en la indigencia ante cualquier factor externo que afecte sus ingresos y (2) la diversidad de objetivos propios de los PTC (educación, salud infantil, ingreso) tienen distintos espacios temporales para cumplirse, por lo que una ventana de tan solo dos años carece de sentido (Barrientos y Santibáñez, 2009).

Para ello, se propone una serie de indicadores que permitan dar cuenta de la situación de las familias posterior a su salida del Ingreso Ético Familiar y que estén en consonancia con los criterios planteados anteriormente sobre reglas de salida y estrategias de egreso.

Desde un enfoque de derechos, dicha batería de indicadores debe ser coherente con el principio de igualdad y no discriminación, por lo que tendría que incluir desagregaciones[136] que permitan cumplir con las obligaciones legales que fijan la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Al considerar dichas desagregaciones, el Estado estaría en condición de "adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*" (Sepúlveda, 2014: 23).

En primer lugar, se propone tener presente el porcentaje de reingreso al programa de los antiguos beneficiarios posterior al cumplimiento de los dos años previstos, para dar cuenta del resultado neto logrado en viabilizar la salida sostenible de la extrema pobreza. Dicho indicador debiera ser medido a los 6, 12 y 18 meses de egreso del Ingreso Ético Familiar.

En segundo lugar, en lo referente a la inserción productiva, solamente se considera la aprobación de los planes laborales, y no su eficacia y resultados concretos. Por ende, sería oportuno medir —a los 6, 12 y 18 meses posteriores al egreso de cada beneficiario del programa— los cuatro indicadores de logros especificados a continuación: (1) participación laboral exitosa[137], mediante la declaración de cotizaciones e ingresos autónomos; (2) retención laboral de las personas que lograron una inserción exitosa: o sea el porcentaje de los que logran quedarse en el mismo puesto de trabajo[138]; (3) rotación laboral, que corresponde al número de veces que el exbeneficiario se cambia de trabajo, evidenciando la inestabilidad laboral en su trayectoria posterior a la salida y (4) inserción laboral formal, es decir, de aquellos exbeneficiarios que declararon estar ocupados, cuál es el porcentaje que logró cotizar, medido como la proporción de meses con cotizaciones sobre el total de meses en que se encontraron ocupados.

En tercer lugar, los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar tienen mecanismos de vinculación con programas de microemprendimiento o de apoyo al trabajo independiente. En consecuencia, para monitorear la situación posterior al egreso del programa se proponen cuatro indicadores: (1) generación de microemprendimientos por parte de los exparticipantes, tanto los que fueron beneficiarios de los programas respectivos, como también de aquellos que tomaron una decisión posterior como forma de generar ingresos adicionales; (2) generación de nuevos microemprendimientos en los hogares de las personas participantes y no participantes de los programas relacionados y que pertenecieron al Ingreso Ético Familiar; (3) duración de los microemprendimientos,

136. Género, pertenencia a un grupo indígena, ubicación geográfica, población con capacidades diferentes y adultos mayores.
137. La misma se podría considerar exitosa si la persona estuviera ocupada al menos por sobre la mitad del periodo de referencia.
138. Su cálculo podría basarse en la proporción de meses en el mismo trabajo sobre el total de meses ocupados.

o sea tasas de sobrevivencia a los 6, 12 y 18 meses posteriores a su generación, y (4) tasa de finalización de microemprendimientos debido a que su rendimiento no logró satisfacer sus necesidades, o bien, tuvieron que cerrar por fuerza mayor.

Finalmente, una salida del programa que derive en un egreso exitoso y sostenible de la extrema pobreza a largo plazo tiene relación con un aumento significativo de la capacidad de generación de ingresos autónomos. Al terminar la participación en el programa, las familias deben tener las capacidades suficientes para reemplazar las transferencias que recibían por ingresos autónomos, o en caso contrario, volverán a caer en situación de extrema pobreza. De esta forma, resulta altamente necesario que, como corolario de las políticas de inserción laboral y productiva, se realice un monitoreo de la generación de ingresos autónomos a los 6, 12 y 18 meses posteriores al egreso de la familia de las transferencias contempladas en los pilares de dignidad y deberes del subsistema de seguridades y oportunidades.

7.3 Estrategias de egreso

En función de los indicadores propuestos anteriormente, es evidente la importancia de que los beneficiarios de los PTC aumenten sus capacidades de generar recursos autónomos[139] para superar la extrema pobreza monetaria y disminuir sustantivamente el número de privaciones asociadas a la pobreza multidimensional.

En consecuencia, el primer criterio que debiera regir el diseño de una estrategia de egreso del Ingreso Ético Familiar es una inserción productiva según los principios del trabajo decente, es decir, una ampliación de derechos relacionada al espacio laboral y que confiera acceso a las prestaciones de seguridad social de pensiones y salud, como también que se beneficien de las negociaciones salariales que permitan aumentar de forma real los mismos. Para el caso de los no asalariados, dicha inserción laboral independiente debiera contemplar distintos esquemas de tributación social los cuales le brinden una seguridad social por parte del Estado en un régimen semicontributivo.

Un segundo criterio debiera ser evitar el reingreso al programa mediante una inclusión laboral exitosa, y de forma complementaria, introducir progresivamente una transferencia monetaria de carácter universal. No obstante, dicha seguridad de ingresos no debiera ser de un monto significativo que desincentive la participación en el mercado laboral, pero suficiente para sustentar un nivel básico de necesidades. Lo anterior cobra relevancia debido a la propuesta de indicador referida al porcentaje de hogares que reingresan al Ingreso Ético Familiar posterior a su salida del programa, como también a asegurar un nivel de seguridad ante los altos niveles de fracasos que suelen tener los microemprendimientos, o bien, ante fluctuaciones del mercado laboral que tienen un fuerte impacto en los asalariados de menores calificaciones.

139. Ya sea recibiendo sueldos o salarios, como también ganancias a través de actividades independientes.

8. Consideraciones finales

Las reglas de graduación y estrategias de egreso del Ingreso Ético Familiar debieran guardar coherencia con un discurso que busque la ampliación de la protección social en Chile. Por el lado de la CEPAL, se ha puesto en la mesa de discusión que la protección social debe ser un derecho ciudadano consistente en "un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia" (CEPAL, 2013b: 172). En este marco conceptual, se debe implementar un principio de universalidad entendida como la garantía de derechos, tanto en cobertura como en calidad, pero también interpretando a la focalización como un instrumento de selectividad para que los sectores más deprimidos económica y socialmente puedan acceder a un goce pleno de derechos (CEPAL, 2006).

Siguiendo con dichos principios generales, se puede situar al Ingreso Ético Familiar como una puerta de entrada a un sistema de protección social más amplio e inclusivo que considere un egreso sostenible de la condición de pobreza, mediante la garantía de derechos. En otras palabras, "se asegura que la vinculación de una familia o una persona a las actividades previstas en un programa les permitan acceder a un nuevo nivel de protección social" (Cecchini y Martínez, 2011: 168).

A lo largo de este capítulo hemos revisado las reglas de graduación y estrategias de egreso que se pueden derivar de la implementación y los documentos legales que regulan y formalizan al Ingreso Ético Familiar. A grandes rasgos, se puede concluir que las reglas de graduación de este programa se ciñen a un criterio de pérdida de elegibilidad por la duración limitada de las prestaciones y la estrategia de egreso se circunscribe a un objetivo a plazo de incrementar la generación autónoma de ingresos gracias al apoyo sociolaboral y la vinculación con la oferta pública de apoyo al empleo y microemprendimiento.

Respecto a los servicios no monetarios que están contemplados en el Ingreso Ético Familiar, es posible destacar la continuación y especialización de los esquemas de acompañamiento psicosocial llevados a cabo durante la implementación del Chile Solidario. En este sentido, el apoyo que realizan los agentes estatales para la inserción laboral de los beneficiarios, con un vínculo en el territorio y con perfiles laborales específicos, representan un avance en términos de aumentar la probabilidad de una inserción laboral exitosa de los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar y contribuir a un egreso exitoso y sostenible del programa y de la condición de pobreza extrema.

Por otra parte, los esfuerzos realizados por viabilizar un vínculo laboral que esté en sintonía con los perfiles de los beneficiarios debiera estar complementado con programas de inserción laboral y productiva atingentes, con un impacto positivo en sus beneficiarios y que consideren esquemas diferenciados para las personas provenientes

de familias que forman parte del Ingreso Ético Familiar. Como se ha visto, los instrumentos que han logrado mayor efectividad corresponden a los subsidios a la demanda, pero estos tienen el sesgo de que solamente benefician a quienes pueden tener una inserción laboral formal, que es más difícil para personas en situación de extrema pobreza, y tampoco existe evidencia consistente en si los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar o del Chile Solidario tuvieron un impacto significativo en mayor empleabilidad o mayores ingresos producto de dichos subsidios.

Sin embargo, resulta muy necesario también el cumplimiento de una condición previa referida a la calidad de las prestaciones ofrecidas y, en el caso chileno, muchos programas de inserción laboral y productiva no tienen evaluaciones satisfactorias respecto a su impacto en mayores ingresos y probabilidad de empleabilidad y ocupación, en especial entre los beneficiarios de Chile Solidario o del Ingreso Ético Familiar. En el caso de que un esquema de graduación asegure una "propulsión" hacia fuera de la línea de extrema pobreza tendrá resultados distintos que en el caso contrario, es decir, una graduación donde el término de las transferencias monetarias deje a los beneficiarios en una situación precaria sin garantías de mayores recursos disponibles. Conformemente, el diseño de una ventana de tiempo y mecanismos de graduación deben considerar la naturaleza, calidad y coordinación de las instituciones encargadas de la implementación y entrega de programas públicos (Barrientos y Santibáñez, 2009).

A modo de recomendación, las reglas de salida debieran formularse mediante un criterio más sustantivo que se vincule con el cumplimiento de los objetivos del programa y no con la superación de un tiempo límite de permanencia.

La experiencia mexicana del programa Prospera[140] comenzó con la discusión para reformular su sistema de egreso basado, originalmente, en una recertificación de la familia posterior a los tres años de la vinculación inicial. Sin embargo, dicho esquema no resultaba del todo satisfactorio para "evitar la dependencia del programa y garantizar que solo las familias que cumplen con los requisitos permanezcan en el padrón" (Yaschine y Dávila, 2009: 9). A partir de una serie de estudios (Banegas y Mora, 2012; Escobar Latapí y González de la Rocha, 2005) se puso en evidencia el largo aliento necesario para superar las condiciones de privación propias de la pobreza, el bajo porcentaje de hogares que lograban permanecer sobre el umbral de elegibilidad y la necesidad de tener una consideración especial para los hogares con miembros vulnerables (adultos mayores o enfermos, altas tasas de dependencia, etc.). Como corolario, reglas de salida y estrategia de egreso se construyeron bajo la premisa de que la reducción de la pobreza y el egreso sostenible de ella es un proceso a largo plazo, por lo que el tiempo máximo de permanencia en el programa Prospera es de doce años, con recertificación de las condiciones de elegibilidad al finalizar los primeros seis años de participación.

140. Que se denominó Oportunidades, entre 2003 y 2014, y Progresa entre 1997 y 2002.

Por tanto, en Chile se debieran tomar medidas orientadas a reformular las reglas de graduación de manera coherente con el objetivo de la erradicación de la pobreza extrema a través del fortalecimiento de las capacidades de generación de ingresos autónomos. Asimismo, se deben considerar las críticas que se han hecho al esquema diferenciado de apoyos del programa Prospera de México, tales como: (1) la determinación del criterio de superación del umbral de elegibilidad centrado en la pobreza monetaria que contradice con los objetivos a largo plazo relacionados con el fortalecimiento de las capacidades humanas y (2) la inexistencia de programas sociales más específicos que puedan absorber a las familias egresadas en una red más amplia de protección social y evitar su regreso a situaciones de pobreza e indigencia (Cecchini y Madariaga, 2011).

Entonces, ¿por qué el Ingreso Ético Familiar tiene una duración acotada de dos años? Según Hernando (2013), el eje de este programa es lograr la vinculación de los beneficiarios con el empleo formal, evitando la creación de trampas de pobreza debido a un potencial cálculo racional de seguir en una situación en desventaja para no perder beneficios monetarios a corto plazo. Asimismo, se considera oficialmente como egreso exitoso el cumplimiento de los planes de intervención en su totalidad, lo cual no implica necesariamente una superación sostenible de la pobreza extrema, ni tampoco ingresos autónomos que superen la línea de pobreza extrema.

Lo anterior se complica ante la discusión sobre la medición de la pobreza multidimensional, la cual debiera estar considerada en los indicadores de resultado y de egreso del principal programa orientado a la superación de la indigencia.

Con la nueva metodología basada en la pobreza multidimensional se considera a un hogar en situación de pobreza si tiene al menos un 25% de carencias, es decir, en al menos tres de los doce indicadores que componen el índice. Por tanto, lo anterior se tendría que tener en cuenta no solo para la focalización del grupo meta, sino también para medir el impacto del Ingreso Ético Familiar y diseñar la estrategia de egreso en la superación de la condición de pobreza de las personas y hogares beneficiarios. Este argumento fortalece la moción de que una duración máxima de dos años resulta insuficiente, y existe una alta probabilidad de que las familias egresadas vuelvan a una situación de indigencia.

Finalmente, esta reflexión abre también la discusión sobre la posibilidad de ampliar las transferencias monetarias hacia la totalidad de hogares en situación de pobreza.

A modo de cierre, la batería de indicadores propuesta busca dar cuenta de los objetivos explícitos del programa sobre superación de la extrema pobreza mediante la inserción laboral formal de los miembros en edad y condiciones para trabajar. Así, se debiera determinar la salida del programa si es que existe una inserción exitosa

y estable en el mercado laboral formal como trabajador asalariado o como microempresario. No obstante, la información disponible de indicadores oficiales no contempla dichos logros como criterios de salida, por lo que resulta relevante la consideración de la batería propuesta en este texto para reformar y dotar de coherencia al programa para el alcance de logros estables a medio y largo plazo.

Capítulo 5. PTC, vulnerabilidad y sistemas de protección social

Este último capítulo aborda tres temas. El primero es una reflexión sobre la pobreza y la vulnerabilidad en el panorama latinoamericano, cuya conclusión es que a la disminución de la pobreza no correspondió una reducción igualmente relevante de la vulnerabilidad. En consecuencia, la población que logra salir de la pobreza sigue enfrentando altos niveles de incertidumbre económica, que en cualquier momento pueden ocasionar una recaída en la pobreza.

La parte siguiente es una revisión de las principales características de los sistemas de protección social y de las estrategias de egreso vigentes en Brasil, Colombia y Chile, por un lado, y su situación respecto al mercado laboral y la educación, por el otro.

Por último, se presenta una revisión de las reglas de graduación existentes, tanto en la región como en los países considerados, y se plantean algunas reflexiones sobre cómo enfocar a medio y largo plazo los procesos de rescate de la pobreza y la importancia de contextualizarlos en el marco de la construcción de sistemas de protección social más robustos e inclusivos.

1. Pobreza, desigualdad y vulnerabilidad en el panorama latinoamericano

Como se mencionó en el primer capítulo, en los últimos años América Latina y el Caribe han pasado por un proceso de cambio acelerado. En este contexto, la pobreza ha disminuido notablemente y se han registrado avances importantes en varios frentes.

Sin embargo, algunos analistas observan que la situación es más compleja (Foxley, 2012; Sanguinetti y Villar, 2012). Al respecto, Clarisa Hardy (2014: 13) plantea que "América Latina no está transitando de una región de ingresos medios a una de clases medias, sino a sociedades marcadas por inseguridades económicas basadas en las desigualdades que segmentan a los ciudadanos".

En otras palabras, se encuentra una mezcla de alta desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables, o sea uno de los factores que llevan a la trampa del ingreso medio. Según Foxley (2012: 14), otros factores relevantes son:

> *"… desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuas en competitividad y productividad; baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimiento […]; e incapacidad de las instituciones para proveer estabilidad, buena calidad de gestión y transparencia, así como una adecuada calidad en las decisiones del sistema político".*

Por eso, recientemente la CEPAL (2010c, 2012c y 2014c) ha elaborado, al alero de los periodos de sesiones, una serie de documentos que buscan promover una agenda enfocada en la reducción de las desigualdades, conocida como la Trilogía de la Igualdad. En este contexto, se insiste sobre "la adopción de una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad" y se recuerda que "esto no se da espontáneamente y requiere el desarrollo y fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración" (CEPAL, 2012c: 30-31).

Volviendo a Hardy, su análisis se basa en el procesamiento de las encuestas de hogares realizadas entre 2011 y 2012 en dieciocho países de América Latina[141], utilizando una metodología formulada por el PNUD y el Banco Mundial[142], y apunta a la identificación de los principales estratos sociales clasificados con base en el ingreso per cápita diario[143]. Este enfoque tiene muchas ventajas, y en especial las siguientes: afina y mejora otras metodologías utilizadas anteriormente, ha sido validado por varios organismos internacionales, permite llegar a una tipología de países que resulta útil para identificar sus características y prioridades y formular las políticas públicas más apropiadas para encararlas y, finalmente, facilita la comparación entre los países.

El estudio mencionado pone en tela de juicio el optimismo sobre la progresiva ampliación de las clases medias y evidencia cómo una parte muy relevante de estas siguen manifestando una alta vulnerabilidad y, bajo ciertas circunstancias, todavía corren el riesgo de caer nuevamente en la pobreza.

Asimismo, no es secundario señalar —como se mencionó en el primer capítulo— que los PTC tienen un impacto mucho más contundente en la reducción de la pobreza extrema que de la pobreza moderada (Cecchini y Madariaga, 2011: 124-125).

---

141. Las encuestas fueron procesadas entre 2013 y 2014 por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de la Plata.

142. En particular, la metodología en cuestión fue concebida y testeada por dos investigadores mexicanos, Luis Felipe López Calva y Eduardo Ortiz Juárez (2013), respectivamente del Banco Mundial y del PNUD. Posteriormente, fue validada y adoptada por el Banco Mundial (Ferreira *et al.,* 2013) para determinar la estratificación social en América Latina.

143. Expresados en dólares estadunidenses ajustados por paridad de poder adquisitivo para permitir la comparación entre países.

Más específicamente, el trabajo de Hardy (2014: 23-24) llega a la identificación de cuatro estratos sociales. El estrato pobre, que reúne a las personas con un ingreso per cápita diario de hasta 4 dólares estadunidenses y que se articula a su vez entre pobre extremo (hasta 2,5 dólares) y pobre moderado (entre 2,51 y 4 dólares); el estrato vulnerable, que percibe entre 4,1 y 10 dólares; el estrato medio, que dispone de entre 10,1 y 50 dólares, y el estrato alto, caracterizado por un ingreso diario superior a los 50 dólares.

El resultado final plantea una situación algo inesperada: la vulnerabilidad social y la inseguridad económica son las nuevas peculiaridades de América Latina[144], como se puede apreciar en la tabla que sigue.

Tabla 1. Estratificación social en América Latina (% población)

Países	Estratos sociales					
	Pobre extremo	Pobre moderado	Total pobres	Vulnerable	Medio	Alto
Argentina	4,2	6,6	10,8	31,4	54,4	3,4
Bolivia	12,3	13,8	26,1	44,6	28,7	0,6
Brasil	12,6	11,9	24,5	37,3	34,8	3,4
Chile	2,9	7,0	9,9	40,5	44,0	5,6
Colombia	12,6	13,0	25,6	37,5	33,2	3,7
Costa Rica	8,1	11,5	19,6	39,8	37,2	3,4
Ecuador	13,6	16,0	29,5	43,0	26,6	0,9
El Salvador	22,0	19,7	41,7	41,1	16,8	0,4
Guatemala	41,1	22,0	63,1	27,4	9,0	0,5
Honduras	37,5	19,0	56,5	29,9	12,8	0,8
México	12,6	15,4	28,0	44,2	26,4	1,4
Nicaragua	36,2	22,2	58,4	32,4	8,8	0,4
Panamá	11,7	9,6	21,3	36,1	38,9	3,7
Paraguay	18,4	14,3	32,7	40,5	25,5	1,3
Perú	11,9	12,3	24,2	40,0	34,3	1,5
Rep. Dominicana	14,0	19,4	33,4	42,3	23,2	1,1
Uruguay	2,6	5,5	8,1	26,3	60,2	5,4
Venezuela	12,4	16,6	29,0	47,7	23,1	0,2
América Latina	*15,9*	*14,2*	*30,1*	*37,9*	*29,9*	*2,1*

Nota: en la tabla se evidencian los datos relativos a los tres países analizados en este libro.

Fuente: Hardy, 2014: 71.

144. Al respecto, vale la pena señalar que el umbral de 2,5 dólares per cápita diarios, que se ha utilizado para identificar los sectores de extrema pobreza, es un poco más alto que el utilizado por la mayoría de los países de la región y por la misma CEPAL.

Casi la tercera parte de la población latinoamericana (30,1%), porcentaje livianamente superior al 29,6% que aparece en los estudios de CEPAL (2014a: 16) relativos al 2011, se encuentra en la pobreza y el 15,9% en la pobreza extrema. Por otro lado, se puede apreciar que la indigencia tiene un peso mayor (15,9%) que la pobreza moderada (14,2%). Finalmente, solo dos países lograron reducir la pobreza por debajo del 10% (Uruguay con el 8,1% y Chile con el 9,9%), mientras que en cuatro países la misma supera el 40% de la población total (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Pero lo más interesante tiene que ver con la vulnerabilidad[145]. Al respecto, podría afirmarse que los avances logrados en este siglo en la reducción de la pobreza han contribuido a evidenciar la existencia de amplios sectores sociales que, a pesar de no ser clasificados como pobres o indigentes según los umbrales existentes, "revelan condiciones de fragilidad económica que los hace altamente vulnerables a las contingencias, sean externas, nacionales o familiares" (Hardy, 2014: 30). Al respecto, publicaciones recientes del Banco Mundial (Vakis *et al*., 2015; Ferreira *et al*., 2013) mencionan la centralidad de esta novedad, señalando:

> *"La predominancia de una clase vulnerable en América Latina y el Caribe está modificando el tenor del diálogo sobre la política social de la región, gran parte de cuya preocupación reciente reside en cómo desarrollar redes de protección social integradas para las personas que han logrado salir de la pobreza pero siguen siendo vulnerables a ella"* (Vakis et al., 2015: 7).

Como muestra la tabla siguiente, además, si se suma el total de los pobres con el estrato vulnerable, se llega a la conclusión de que el conjunto estos hogares son el grupo social más numeroso y que el 68% de la población de la región se encuentra en una situación de vulnerabilidad.

Tabla 2. Estratos vulnerables y vulnerabilidad en América Latina (% población)

Países	Total pobres	Vulnerable	Total vulnerabilidad
Argentina	10,8	31,4	42,2
Bolivia	26,1	44,6	70,7
Brasil	24,5	37,3	61,8
Chile	9,9	40,5	50,4
Colombia	25,6	37,5	63,1
Costa Rica	19,6	39,8	59,4
Ecuador	29,5	43,0	72,5
El Salvador	41,7	41,1	82,8
Guatemala	63,1	27,4	90,5

145. Según Gustavo Busso (2001: 3) "La potencialidad de la discusión sobre la vulnerabilidad social es que ubica el análisis de las desventajas sociales en la relación entre: (i) los activos físicos, financieros, humanos y sociales de que disponen los individuos y hogares, con (ii) sus estrategias de uso y con (iii) el conjunto de oportunidades […] a los que pueden acceder individuos y hogares".

Tabla 2. Estratos vulnerables y vulnerabilidad en América Latina (% población) (cont.)

Países	Total pobres	Vulnerable	Total vulnerabilidad
Honduras	56,5	29,9	86,4
México	28,0	44,2	72,2
Nicaragua	58,4	32,4	90,8
Panamá	21,3	36,1	57,4
Paraguay	32,7	40,5	73,2
Perú	24,2	40,0	64,2
Rep. Dominicana	33,4	42,3	75,7
Uruguay	8,1	26,3	34,4
Venezuela	29,0	47,7	76,7
América Latina	*30,1*	*37,9*	*68,0*

Nota: en la tabla se evidencian los datos relativos a los tres países analizados en este libro.
Fuente: Hardy, 2014: 32.

Obviamente, su distribución es muy variada. Sin embargo, la población vulnerable, según la concepción extendida que se plantea en la tabla anterior, rebasa la mitad de los ciudadanos en dieciséis países sobre dieciocho, representando más de las dos terceras partes de los habitantes en diez países, y excede el 80% en cuatro de ellos. Por otro lado, la magnitud de los estratos no pobres pero vulnerables supera a los sectores pobres en catorce países. Por lo anterior, es posible afirmar que actualmente la reducción de la vulnerabilidad representa uno de los desafíos prioritarios para América Latina. Según Hardy (2014: 31):

> *"Estos estratos vulnerables, lo más numerosos, son los más desprotegidos […] por dos razones: en primer lugar, porque suelen quedar fuera de las políticas sociales que imperan en la región, altamente focalizadas hacia los segmentos de mayor pobreza y, en segundo lugar, porque carecen de capacidades económicas que les permitan hacer frente a sus necesidades con relativa solvencia y estar preparados ante contingencias personales y familiares, de origen nacional o hasta internacional, como lo fue la reciente crisis mundial".*

En la misma línea, Cecchini *et al.* (2012: 3) plantean que el análisis de la estructura social en América Latina tendría que considerar los niveles y tipos de vulnerabilidad que afectan a la población, debido a que "para superar los altos niveles de vulnerabilidad de la estructura social se deben construir sistemas inclusivos de protección social desde el Estado, que logren sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas".

Dicho de otra manera, la amplia difusión de la vulnerabilidad sugiere que en el caso latinoamericano la salida de la pobreza no conlleve necesaria, aunque paulatinamente, a la situación de estabilidad y seguridad típica de los sectores medios. Al contrario,

en la mayoría de los casos parece darse una transición de una situación de pobreza a una condición de no pobreza con rasgos evidentes de fragilidad.

Las expectativas de los que salen de la pobreza se centran fundamentalmente en dos temas: la movilidad social ascendente, que a su vez se juega en el acceso a una educación accesible y de calidad que abra las puertas a mejores trabajos a futuro, y la reducción de la probabilidad de volver a caer en la pobreza. Según Foxley (2012: 142, 143), por ejemplo, los Estados enfrentan:

> *"… la enorme dificultad de satisfacer simultáneamente las altas expectativas de los sectores medios en ambas dimensiones: educación de calidad que dé acceso a buenos empleos; y protección social que dé cuenta de las vulnerabilidades enfrentadas por los nuevos sectores medios. Una de las restricciones que se enfrenta se debe al modelo vigente en la mayoría de los países de la región para proveer acceso a los servicios sociales básicos".*

Otro aporte de Hardy (2014: 71-80), igualmente relevante para enfocar el tema de la vulnerabilidad, es la elaboración de una tipología de países basada en la estratificación social y articulada en cuatro grupos. El Grupo I está compuesto por países de "pobreza baja y sector medio relevante", como son Argentina, Chile y Uruguay, que se caracterizan por la menor presencia de la pobreza, tanto extrema como moderada, por su ubicación prevalente en las áreas urbanas, y por la mayor amplitud del estrato de pobres moderados respecto a los indigentes. Más exactamente, el total de los pobres varía entre el 8,1% de Uruguay y el 10,8% de Argentina. En este marco, Chile tiene una mayor presencia de personas no pobres pero vulnerables (40,5%) con respecto a Argentina (31,4%) y Uruguay (26,3%). En todo caso, estos países manifiestan una presencia relevante del sector medio, cuya consistencia varía del 44% de Chile al 60,2% de Uruguay y se encuentra muy por encima del promedio regional (29,9%).

El Grupo II se caracteriza por "pobreza media y sector medio emergente", es el más numeroso y está conformado por nueve países que, en orden creciente por cantidad de pobres, son Costa Rica, Panamá, Perú, Brasil, Colombia, Bolivia, México, Venezuela y Ecuador. En este grupo, el total de los estratos pobres varía entre el 19,6% de Costa Rica y el 29,5% de Ecuador y —con la excepción de Brasil y Panamá— hay una prevalencia de los pobres moderados con respecto a los indigentes. En la mayoría de estos países prevalece la pobreza rural (con la excepción de Brasil, Colombia y México) y el sector vulnerable es más numeroso que el sector medio. Sin embargo, en Brasil y Colombia, así como en Costa Rica y Perú, la diferencia entre estos dos sectores es muy reducida.

El Grupo III, que se denomina "pobreza alta y sector medio débil", manifiesta niveles de pobreza extrema y pobreza total superiores a los promedios regionales y está compuesto por El Salvador, Paraguay y República Dominicana. En este grupo el total de los estratos pobres varía entre el 32,7% de Paraguay y el 41,7% de El Salvador, donde

prevalecen los indigentes por sobre los pobres moderados. Otra característica sobresaliente de este grupo es la escasa presencia del estrato medio, que varía entre el 16,8% de El Salvador y el 25,5% de Paraguay y está por debajo del promedio regional (29,9%).

Finalmente, el Grupo IV tiene "pobreza muy alta y sector medio incipiente" y está compuesto por Guatemala, Honduras y Nicaragua. A diferencia de los demás, estos países presentan niveles de pobreza, tanto moderada como extrema, muy superiores a los promedios regionales y una escasa relevancia del estrato medio de la población. En todos ellos, el total de los pobres rebasa la mitad de los habitantes, mientras que la pobreza extrema varía entre el 36,2% de Nicaragua y el 41,1% de Guatemala y duplica ampliamente el promedio regional (15,9%). Por ende, el estrato medio con mayor seguridad económica es muy reducido y su tamaño está alrededor del 10% de la población (8,8% en Nicaragua, 9,0% en Guatemala y 12,8% en Honduras). Como es evidente, la gran prioridad de estos países está representada por la lucha contra la pobreza extrema y la exclusión social.

2. Protección social y vulnerabilidad en Brasil, Colombia y Chile

Basado en los análisis efectuados en los capítulos dedicados a los tres países objeto del estudio, a continuación se presenta brevemente cada uno de ellos en lo referente a los sistemas de protección social y su mayor o menor nivel de integración con los PTC, las estrategias de egreso de estos, y la atención reservada a los grupos vulnerables.

2.1 Brasil

El caso de Brasil, presentado en el segundo capítulo, es sumamente relevante, tanto por la gran envergadura de las acciones realizadas como por los resultados alcanzados. Hay que recordar que en poco más de diez años, desde el gobierno del presidente Lula da Silva (2003-2010) en adelante las políticas implementadas por el gigante sudamericano han sacado de la pobreza a más de 28 millones de personas y han propiciado la transición hacia la clase media de unos 36 millones de brasileños.

Las dificultades y las protestas sociales que cuestionan al gobierno de la presidenta Rousseff desde 2013 no opacan estos logros. Al contrario, algunos analistas destacan que las movilizaciones de estos últimos años se originan de una renovada conciencia ciudadana que apareció y se consolidó gracias a la transición de millones de personas de una situación de exclusión social a nuevas formas de integración, aunque desiguales, generando expectativas y reivindicaciones de derechos que antes no eran percibidos como tales.

En el panorama latinoamericano, Brasil representa una experiencia avanzada en el diseño e implementación de un sistema de protección social con enfoque de derechos.

Este sistema se caracteriza por una base legal sólida y anclada a la constitución nacional[146], la clara vinculación de los PTC con el sistema de protección social, la especial atención dedicada a los grupos vulnerables, y el acompañamiento permanente de las personas y estratos sociales más necesitados, que prescinde de la aplicación de reglas de graduación muy rígidas y configura una estrategia de egreso articulada alrededor de una sustancial continuidad entre los PTC y el sistema de protección social. Al respecto, Robles y Mirosevic (2013: 7-8) acotan que:

> *"La Constitución [de 1988, NdR] estableció el principio de solidaridad […], con el objetivo de erradicar la pobreza y la exclusión social, reconociendo explícitamente los derechos sociales de educación, salud, trabajo y seguridad social. También reconoció la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios sociales, así como los derechos de los trabajadores urbanos y rurales a tener un contrato […], un salario justo y un seguro de desempleo. De este modo, se fijaron las condiciones para el establecimiento de un sistema de protección social con enfoque de derechos. […] La Constitución también promovió la descentralización y la participación social a todos los niveles [para aumentar la] complementariedad entre la democracia representativa y participativa […]. Como resultado se han creado […] consejos de políticas sociales, integrados por representantes de la sociedad civil y de instituciones públicas".*

Sobre estos cimientos se ha construido un sistema articulado sobre tres pilares sustantivos, a saber: una política de promoción y asistencia social, basada en programas no contributivos; una política de servicios que cubre las necesidades principales de la población en lo referente a salud y educación planes de seguros sociales contributivos diferenciados por el sector público y el sector privado[147]. Más en detalle, se sintetizan a continuación los elementos que califican las políticas sociales perseguidas en este país.

El primero está representado por las transferencias no contributivas que aseguran un piso de protección social a los grupos más vulnerables y tienen tres ejes: los PTC, con énfasis en el Plan Brasil Sin Miseria; el Beneficio de Prestación Continuada, que es un derecho constitucional de discapacitados y personas con ingresos laborales o pensiones insuficientes, y la pensión para los trabajadores rurales que pagaron contribuciones sociales por un periodo muy corto. En este contexto, desempeñó un papel relevante la valorización del salario mínimo, que aumentó notablemente desde 2006 y se empezó a utilizar como referencia para el cálculo de las transferencias monetarias.

Otro factor medular es el fortalecimiento de los servicios de educación y salud, la ampliación de su cobertura y su erogación gratuita. Al respecto, merece la pena señalar la

146. Lo cual asegura a su vez un enfoque de política de Estado que no puede ser afectado por los vaivenes de los cambios de gobiernos generados por los procesos electorales.
147. Sus niveles y condiciones están por encima del promedio internacional (González, 2010), pero hay que señalar la existencia de problemas de eficiencia operativa y sostenibilidad fiscal.

introducción del Sistema Único de Salud y las Unidades Básicas de Salud, que garantizan una asistencia capilar también en zonas rurales y urbanas marginales, y la activación de canales de acceso y estructuras especialmente dedicadas a la población más vulnerable, como, por ejemplo, el programa Más Médicos, los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas, el programa Farmacia Popular y varios programas vinculados con Brasil Sin Miseria. Al respecto, vale la pena recordar que —gracias al conjunto de las medidas antes mencionadas— la cobertura del sistema de salud pasó de 30 a 190 millones de personas entre 2002 y 2012.

Un tercer elemento es la promoción de la inclusión productiva, que se fundamenta en la implementación de múltiples programas e iniciativas de apoyo a la agricultura familiar, los microemprendimientos individuales, la economía solidaria y los empleados domésticos, por un lado, y la promoción de microcrédito y cursos de calificación profesional, por el otro.

En cuarto lugar, a nivel metodológico, los PTC brasileños se destacan por un seguimiento puntual y dinámico de los beneficiarios. Al respecto existen dos medidas reveladoras. La primera es el sistema de búsqueda activa, que permite movilizar múltiples canales para entrar en contacto con las familias en condiciones de pobreza. La segunda es que el incumplimiento de las condicionalidades se utiliza como señal de vulnerabilidad y genera la activación de un servicio de acompañamiento *ad hoc*. En particular, los beneficiarios que no logran cumplir las condicionalidades pueden recurrir al apoyo del gestor municipal del programa, a los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS) o a los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS).

Otro valor agregado está representado por el CadÚnico, un sistema informativo centralizado que tiene la peculiaridad de ser utilizado no tan solo para la focalización de los PTC, sino también para coordinar la oferta y el seguimiento de los otros programas sociales existentes a nivel federal, estatal y municipal.

Un sexto elemento es la descentralización de los PTC y el énfasis en la responsabilidad local en su implementación, acompañada por la estrecha colaboración entre los tres niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal). Esto se ha logrado a través de medidas como: (1) introducción de convenios entre el Estado federal y las autoridades locales[148]; (2) diseño y aplicación de un Índice de Gestión Descentralizada[149] (IGD), que varía de 0 a 1 y mide la calidad del desempeño de cada municipio; (3) vinculación entre el IGD y la cantidad de recursos trasferidos del Gobierno federal a cada municipio para la gestión del programa[150] (Tassara, 2015).

148. *Termo de Adesão ao Bolsa Família* (Resolución GM/MDS 246/05).
149. La composición, la medición y la aplicación del IGD están reglamentadas por la Ley 12058 del 13/10/2009.
150. http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/estados_e_municipios/apoio-a-gestao-descentralizada (consulta del 20/08/2014).

Hay que destacar también que Brasil ha llevado a cabo reformas económicas y fiscales de fondo, como la introducción de un sistema impositivo progresivo, que han contribuido en generar un piso presupuestal sólido y coherente con la implementación de las políticas sociales antes mencionadas (Robles y Mirosevic, 2013: 7).

Finalmente, las reglas de graduación de los PTC estriban en el cumplimento de requisitos formales, como el cumplimiento de los 17 años o la culminación de la escolaridad secundaria del hijo menor, pero la estrategia de egreso se encuentra reforzada por un sinnúmero de programas y acciones complementarias, que siguen acompañando a los beneficiarios para toda la vida.

En este contexto, parece significativa la introducción de la Renta Básica de Ciudadanía que, a pesar de su aplicación prudente y gradual, abre las puertas a un principio de universalidad bastante innovador en el panorama latinoamericano.

2.2 Colombia

En Colombia, el Sistema de Protección Social (SPS) se ha ampliado y fortalecido mucho en los últimos años, sin embargo es todavía incipiente en comparación con los de Brasil y Chile. De hecho su constitución es relativamente reciente y fue creado por la Ley 789 de 2002 que "define el sistema de protección social colombiano como un conjunto de acciones públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de la población" (Rosero, 2013: 7).

Como se pudo apreciar en el tercer capítulo, el SPS está articulado alrededor de cinco ejes, a saber: el Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensión y riesgos laborales); varios canales de acceso a los activos; el Sistema de Formación en capital humano; el Sistema Social de Riesgo y el Sistema de Promoción Social. Este último gestiona los programas y las políticas públicas que atienden a las necesidades de la población más pobre y vulnerable, pero todos los demás componentes incluyen algunos servicios y prestaciones de tipo no contributivo para el mismo grupo meta.

Un primer elemento que identifica el modelo de protección social colombiano es que oscila entre el enfoque de derechos y el enfoque del manejo social del riesgo y tiene cierta propensión por el segundo. A veces, esto hace priorizar los objetivos económicos sobre los sociales y centrar las políticas sociales "en cómo resolver los problemas de focalización de recursos en los más pobres" (Salcedo, 2013: 3), originando programas que corren el riesgo de estigmatizar a los beneficiarios. Más allá de las posibles exageraciones, en el caso de Colombia es evidente un acercamiento muy prudente al enfoque de derechos.

Lo anterior se refleja en la reciente transición de un abordaje basado en la implementación de programas financiados *ad hoc,* con recursos que en parte llegaban de la

cooperación internacional y de préstamos contraídos con el Banco Mundial y el BID, hacia una política de Estado asentada en recursos provenientes del presupuesto de la nación. Es así como tan solo en junio de 2012 se aprobó la Ley 1532/2012 que reglamenta el programa Más Familias en Acción y lo convierte en un derecho para la población más pobre.

Por otro lado, a pesar del reconocimiento de la familia como eje de las políticas sociales, algunos autores (Lampis, 2011: 118 y Rico de Alonso, 2007: 393) evidencian la excesiva fragmentación de los programas colombianos de atención a los pobres en un gran número de grupos y categorías, como son las mujeres, los ancianos, los discapacitados, los jóvenes, etc., "dejando así de lado la concepción integral de la relación entre individuo, sociedad y dinámicas macrosociales y macroeconómicas" (Lampis, 2011: 118).

Un tercer factor es la orientación, que se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, de replantear o fortalecer, según los casos, algunos aspectos del SPS y las estrategias de lucha contra la pobreza. Entre ellos: (1) ampliar la cobertura y el portafolio de servicios al adulto mayor; (2) aumentar las medidas de inclusión productiva y apoyo a la generación de ingresos; (3) reducir la desigualdad en el campo, ampliando el acceso de la población rural a la vivienda, educación, salud y protección social; (4) diseñar e implementar un Sistema de Información Social que reúna y consolide las múltiples bases de datos existentes. Sin embargo, un análisis concienzudo de las acciones concretas incluidas en el PND 2014-2018 revela que las mismas no parecen estar a la altura de los ambiciosos propósitos apenas mencionados.

El último elemento es la complementariedad entre el programa bandera, Más Familias en Acción, y la estrategia de lucha contra la pobreza extrema implementada por la Red Unidos. Mientras que el primero es un típico PTC y está orientado a la erogación de transferencias monetarias supeditadas al cumplimiento de condicionalidades, la segunda se fundamenta en la coordinación interinstitucional y pretende facilitar la vinculación de la población en situación de indigencia con más de veinticinco entidades públicas que ofrecen programas y servicios para ese grupo meta. Además, la Red Unidos cuenta con cogestores locales que acompañan a los beneficiarios en la formulación y el cumplimiento de un plan familiar orientado a conseguir unos logros considerados fundamentales para la superación de la pobreza.

Esto se aplica también a los distintos abordajes que se registran en otros aspectos: mientras que Más Familias en Acción prevé reglas de graduación relacionadas con el tiempo de permanencia en el programa[151], pero hasta la fecha no se ha cumplido el tiempo necesario para aplicarlas de manera integral, la Red Unidos utiliza reglas de graduación más complejas y vinculadas con el cumplimiento de múltiples requisitos. Entre ellos: (1) la consecución de un cierto número de logros básicos incluidos en el

151. Permanencia hasta que el menor de los hijos de la familia beneficiaria alcance los 18 años de edad.

plan familiar de cada hogar; (2) la ausencia de riesgos altos en temas de violencia intrafamiliar, abuso sexual y trabajo infantil; (3) la verificación de los índices de pobreza multidimensional y monetaria.

2.3 Chile

La experiencia de Chile se ha caracterizado, durante los años noventa, por una orientación guiada por la satisfacción de necesidades básicas no cubiertas y, a partir de principios de este siglo, por un enfoque universalista y de derechos. Este último se ha mantenido sustancialmente invariable a pesar de los distintos énfasis que han caracterizado los cambios de gobierno de los últimos tres periodos presidenciales[152].

En este contexto, se introdujeron innovaciones como las siguientes: un seguro de desempleo (2002), el programa Chile Solidario para la atención de los sectores más pobres (2002-2004), un nuevo sistema de salud que amplía sustancialmente la cobertura e introduce múltiples servicios gratuitos para las personas de menores recursos (2004), una extensión sustantiva de la educación preescolar (2006), una reforma previsional que establece un pilar solidario y una red de servicios sociales más amplia (2008) y un sistema intersectorial de protección social apoyado en el reconocimiento de derechos sociales garantizados por la ley (2009).

Lo anterior se hizo con el propósito de definir una política de Estado sustraída de los vaivenes de las distintas Administraciones y bajo el compromiso de anclar toda prestación y beneficio social a la aprobación de leyes cuya cobertura financiera fuera garantizada por el presupuesto nacional. Según Robles (2013: 13):

> *"El sistema de protección social en Chile consiste en una red de servicios y políticas contributivas y no contributivas diseñada para ofrecer protección estatal de por vida para los diferentes grupos socioeconómicos. Incluye políticas relativas a la seguridad social y a los sectores de salud y educación, así como de asistencia social para la población más pobre y vulnerable, incluidas […] las transferencias monetarias y en especie. Este sistema también engloba políticas destinadas a universalizar el acceso y fomentar la demanda de servicios sociales especialmente diseñados para los grupos vulnerables —primera infancia, niños y jóvenes, entre otros—, así como subsidios para el empleo y la vivienda".*

A continuación se identifican los elementos que caracterizan el caso chileno en lo referente a las políticas sociales basadas en programas no contributivos. Una primera consideración tiene que ver con la complementariedad existente entre las transferencias monetarias, acompañamiento psicosocial y conexión con los servicios sociales ofrecidos por la red de protección social que el Ingreso Ético Familiar ha heredado del

152. Por ejemplo: voluntad individual *vs.* cambios de los factores estructurales como condición necesaria para salir de la pobreza y función de la ley como marco de referencia o como normativización de los programas sociales.

Chile Solidario[153], como también del fomento de la creación de capacidades orientadas a la inserción laboral de la población beneficiaria. Si bien la población meta del Chile Solidario es más amplia que la del Ingreso Ético Familiar (en sus pilares de dignidad y deberes), ya que incluye también pobres no indigentes y sectores de clase media expuestos al riesgo de la pobreza, este se encuentra cerrado para el ingreso de nuevos beneficiarios.

Otro elemento peculiar es la progresiva ampliación de la cobertura de ambos programas, y especialmente de Chile Solidario. Este proceso está orientado a la superación de las carencias como factor esencial de la pobreza y a la asunción del concepto de vulnerabilidad para la identificación del grupo meta de los programas sociales. En este marco, se entiende por vulnerabilidad la escasez de activos y capital humano para la generación de ingresos, que aumentan la probabilidad de una persona de caer nuevamente en la pobreza.

Un tercer elemento sobresaliente es la especial atención que se le reconoce a la definición del grupo meta para focalizar los beneficios. Tanto es así que en 2010 fue creado un Comité *ad hoc* para el análisis crítico y la revisión de la Ficha de Protección Social, que desembocó en la formulación de un instrumento novedoso para la identificación de los beneficiarios y la medición de la pobreza basado en la vulnerabilidad, que será introducido próximamente.

Asimismo, la información contenida en la nueva Ficha Social tendrá que ser respaldada por documentos y fuentes certificadas. Este proceso concluirá con la construcción de una base de datos alrededor de un Índice Socioeconómico del Hogar, que tiene cierta analogía funcional con el CadÚnico de Brasil, y que será utilizado para focalizar los beneficiarios de todos los programas sociales del sector público.

La corta duración de los PTC representa un elemento peculiar de este país, ya que la permanencia máxima en el programa Chile Solidario es de cinco años y en Ingreso Ético Familiar es solamente de dos. Por tanto, las reglas de graduación son bastante estrictas, sobre todo en el caso del Ingreso Ético Familiar, mientras que la estrategia de salida se fundamenta en el acompañamiento ofrecido sobre todo por Chile Solidario, el cual se encuentra cerrado para nuevos beneficiarios. Sin embargo, los antiguos beneficiarios siguen recibiendo apoyo y seguimiento por parte de otros programas del sistema de protección social (Zárate *et al*., 2012: 31).

2.4 Comparación entre los tres países

Para complementar lo anterior, vale comparar la situación de los tres países analizados según algunas variables tomadas de la tipología de estratificación social propuesta por Hardy (2014: 81-112), con especial referencia a la situación del mercado laboral y la

153. Sin embargo, las personas en situación de pobreza extrema no pueden participar en ambos y tienen que elegir entre uno de los dos.

educación. Como se recordará, Chile pertenece al Grupo I "pobreza baja y sector medio relevante", mientras que Brasil y Colombia pertenecen al Grupo II "pobreza media y sector medio emergente".

Con este fin, las dos tablas siguientes ofrecen elementos para una rápida revisión de la situación del mercado del trabajo y la desigualdad existente en los salarios y en el acceso al empleo, al trabajo formal y a la pensión.

Los salarios de Chile están entre los más altos de la región[154], los de Colombia son muy bajos y con amplias brechas entre los distintos estratos sociales, mientras que Brasil manifiesta un desempeño intermedio, con sueldos significativamente mayores y brechas salariales inferiores a las colombianas.

Tabla 3. Empleo y calidad del trabajo en Chile, Brasil y Colombia

Variable	Chile (Grupo I)	Brasil (Grupo II)	Colombia (Grupo II)	Promedio América Latina
Salario por hora (USD)	8,0	5,7	3,7	4,4
Tasa de participación laboral (%)	44,0	51,1	62,7	53,7
Tasa de empleo (%)	48,6	47,6	56,5	50,9
Trabajo formal (%)	67,5	52,4	39,3	45,3
Trabajo informal (%)	32,5	47,6	60,7	54,7
Derecho a pensión (%)	83,5	77,1	59,5	51,8

Fuente: elaboración del autor basada en Hardy, 2014: 87 y 103.

En suma, Brasil y Colombia tienen una brecha salarial entre el estrato pobre y el rico superior al promedio latinoamericano. Por tanto, en estos países

> *"… se verifica una concentración importante de los ingresos que genera una amplia distancia entre la mayor parte de la sociedad con respecto a una reducida elite socioeconómica y, por otra parte, una escasa diferenciación entre los sectores en pobreza y aquellos que la han abandonado para integrarse a los nuevos segmentos medios vulnerables"* (Hardy, 2014: 101).

Igualmente, la tasa de participación laboral[155] de Chile es la más baja de América Latina y su tasa de empleo, que es la quinta más baja en la región, se ubica en el penúltimo lugar en el caso de los estratos pobres y vulnerables.

En consecuencia, Chile es el país del Grupo I que enfrenta los mayores desafíos en lo laboral. Al contrario, Colombia revela un desempeño entre los mejores de América

154. De hecho, Argentina es el único país de América Latina con salario superior por hora (USD 11,2).
155. Número de personas entre 15 y 64, económicamente activas, expresado como porcentaje de la población total.

Latina, mientras que Brasil tiene tasas de participación laboral y empleo por debajo del promedio regional en todos los estratos sociales.

Como es conocido, la informalidad es un fenómeno que afecta a la mayoría de los trabajadores latinoamericanos. Sin embargo, en los tres países en cuestión la situación está bastante diversificada, siendo Chile el que exhibe el nivel más alto de formalización del empleo.

Al otro extremo se encuentra Colombia, con un porcentaje de informalidad muy superior al promedio regional. Además, en este país casi el 90% de los trabajadores pobres y las dos terceras partes de los vulnerables tienen empleos informales. Como sucede con otras variables, Brasil se posiciona entre los otros dos países.

Tabla 4. Brechas de ingreso por hogar en Chile, Brasil y Colombia

País	Chile (Grupo I)	Brasil (Grupo II)	Colombia (Grupo II)	Promedio América Latina
Brecha entre estratos pobres y medios	6,9	8,4	8,1	7,6
Brecha entre estratos pobres y altos	33,3	40,6	43,6	36,3
Brecha entre estratos vulnerables y altos	13,5	13,5	16,0	13,4
Brecha entre estratos medio y altos	4,8	4,8	5,4	4,7

Fuente: elaboración del autor basada en Hardy, 2014: 198-200.

La situación es muy desigual también en lo que respeta a la seguridad social, con Chile que presenta el segundo porcentaje más alto en la región, Brasil con un desempeño significativo[156] y Colombia con una tasa bastante inferior.

En síntesis, es evidente que en los países considerados, con la parcial excepción de Chile, siguen existiendo amplios sectores de la población, sobre todo en los estratos pobres y vulnerables, afectados por un alto desempleo y una relevante presencia de trabajo informal y precario. Además, estos sectores son pocos remunerados, enfrentan grandes brechas salariares y están excluidos de las prestaciones de seguridad social.

En efecto, la calidad del trabajo sigue siendo una deuda social que impacta de forma relevante sobre las desigualdades existentes y la graduación sostenible de la pobreza y la desigualdad.

Como señalan Sanguinetti y Villar (2012: 24), otro factor esencial para consolidar el crecimiento sostenido de la región y disminuir su vulnerabilidad es la provisión de bienes públicos de calidad al conjunto de la población, empezando por la educación.

156. Teniendo en cuenta el número de habitantes de este país.

Sin embargo, los mismos autores señalan que al respecto "América Latina tiene atrasos notables que no se compadecen con su nivel de desarrollo". Vale la pena entonces revisar lo relacionado a la situación educacional en Chile, Brasil y Colombia.

Desde hace años Chile ha logrado una cobertura universal en la educación primaria y se acerca rápidamente a la universalización de la educación secundaria. Este país ha avanzado significativamente también en la educación preescolar (4-5 años de edad) para todos los estratos sociales, mientras que manifiesta cierta debilidad del cuidado y la educación inicial de la primera infancia (0-3 años)[157].

Concerniente a la educación superior, a pesar de que la cobertura postsecundaria rebasa con creces el promedio latinoamericano, en este tramo se registra un acceso desigual, sobre todo por razones económicas.

Tabla 5. Cobertura desde la educación inicial a la educación superior en Chile, Brasil y Colombia (% grupos etáreos)

Niveles de enseñanza	Chile (Grupo I)	Brasil (Grupo II)	Colombia (Grupo II)
0-3 años de edad	26,0	20,7	30,1
4-5 años de edad	84,3	77,2	61,9
6-12 años de edad	99,3	98,5	96,2
13-17 años de edad	94,8	89,1	82,2
18-23 años de edad	46,5	30,9	33,1
Más de 23 años de edad	5,4	7,0	6,7

Fuente: elaboración del autor basada en Hardy, 2014: 89, 105, 219 y 234.

Brasil y Colombia se están aproximando a la cobertura universal de la educación primaria en todos los estratos sociales, mientras que los avances en la educación secundaria son notables[158], pero insuficientes, sobre todo en el segundo país. Por el contrario, en ambos países mucho queda por hacer en la educación preescolar (4-5 años) y en el cuidado y la educación inicial de la primera infancia (0-3 años).

En lo referente a la educación superior, tanto en Brasil como en Colombia alrededor de una tercera parte de los jóvenes entre 18 y 23 años consigue ingresar en la universidad o en instituciones afines. Sin embargo, "las coberturas están desigualmente distribuidas según estratos sociales, siendo considerablemente menor la cobertura de la educación superior en los estratos pobres y vulnerables, elevándose en los estratos medios […] y subiendo considerablemente entre los estratos de jóvenes de mayores ingresos" (Hardy, 2014: 105).

157. Al respecto, hay que recordar que la existencia de servicios de atención a la primera infancia representa un requisito básico para favorecer la inserción de las mujeres en el mercado laboral.
158. Ambos países exhiben datos superiores al promedio latinoamericano.

Según lo anterior, y teniendo en cuenta la centralidad de la educación, tanto para el desarrollo sostenible de los países de renta media como para el fortalecimiento de los procesos de inclusión social y de reducción de la desigualdad, se llega a la conclusión de que es muy prioritario encarar los retos vinculados con el acceso equitativo al cuidado infantil, a la educación inicial de la infancia y a la educación superior.

3. A manera de conclusión: ¿graduarse de los PTC o salir de la pobreza y la desigualdad?

Varios estudios evidencian que muchos PTC muestran ambigüedades y debilidades en la definición de reglas de graduación y estrategias de egresos de sus usuarios (Rangel, 2011: 20-21), que a su vez indica una insuficiente integración entre PTC y sistemas de protección social. Según Alcázar (2010: 8), por ejemplo,

> *"La mayoría de los programas […] no cuenta con una estrategia de salida claramente establecida y, en algunos casos en los que esta existe, no es coherente con lo que se busca alcanzar. Un gran número de PTC que cuentan con una estrategia de salida explícita no respeta la correspondencia de la misma con las metas de su programa pues consideran condiciones atadas a niveles de ingreso o periodos de tiempo fijos para la permanencia del beneficiario. Este tipo de políticas se encuentran en conflicto con los supuestos objetivos de desarrollo de capital humano a largo plazo".*

Tanto es así, que Cecchini y Madariaga (2011: 40) afirman que "En la práctica, se ha puesto más énfasis en la definición de reglas de salida de los programas que en las estrategias de graduación, esto es, mecanismos que permitan asegurar a las familias que no volverán a necesitar la asistencia social".

Además, la forma de cómo cada país aborda los mecanismos de egreso puede ayudar a entender el posicionamiento de los PTC entre los distintos enfoques de protección social existentes en la región: manejo social del riesgo, énfasis en la seguridad contributiva basada en el empleo formal y garantía de derechos ciudadanos (Pereyra Iraola, 2010: 18-31).

Entonces, ¿cuáles son las condiciones para graduarse de los PTC? Las respuestas son muchas, distintas entre un país y otro (y a veces dentro del mismo país), debido a que no resulta fácil determinar las reglas de salida de programas que combinan objetivos a corto, medio y largo plazo (Davis, 2004).

3.1 Panorama actual y recomendaciones

Villatoro (2007: 23-27) ha ordenado las reglas de graduación de los PTC en una tipología según la cual esta se produce por tres motivos principales: (1) "superación de la

pobreza, el que se activa cuando se certifica que el ingreso de las familias supera cierto umbral preestablecido, sin límites de tiempo"; (2) cumplimiento de algunas reglas de transición, a menudo basadas en la recertificación periódica de las condiciones de pobreza y la erogación de transferencias decrecientes; (3) egreso "automático", basado en el vencimiento del tiempo de permanencia previsto y normalmente asociado al cumplimiento de una edad determinada por parte del hijo/a menor del hogar.

Sin olvidar que estos criterios han evolucionado con el tiempo, en varios países, por ejemplo, la medición de la pobreza monetaria ha sido complementada con la medición de pobreza multidimensional.

A esta tipología se le escapan algunas experiencias como la de Colombia, donde la graduación se da de manera distinta según el tipo de programa: con la culminación de los estudios secundarios del hijo menor de la familia beneficiaria, en el caso del programa Más Familias en Acción implementado por el Departamento para la Prosperidad Social, y con la superación de la pobreza según parámetros e indicadores sujetos a verificación periódica, en el caso de la estrategia Red Unidos[159] implementada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.

Cuadro 1. México: una experiencia de rediseño del esquema de graduación

De acuerdo con su objetivo de incrementar las capacidades de las familias, y con la propósito de evitar la dependencia de los usuarios, el programa Progresa (1997-2000) preveía mantener los apoyos a los hogares mientras estos conservaran las condiciones de elegibilidad y aplicaba un procedimiento que consistía en verificar su situación socioeconómica cada tres años (recertificación).

Después del lanzamiento del programa Oportunidades (2001-2014), se diseñó un nuevo esquema de graduación y desde el 2003 a la recertificación se añadió una etapa intermedia conforme a un Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), que comenzó a regir para las familias que mostraban condiciones socioeconómicas y mejoras del bienestar consideradas sostenibles.

Su aplicación variaba de acuerdo con la zona geográfica. En las zonas rurales comenzaba a operar tres años después de la recertificación y en los centros urbanos al término de un año. Las familias pasadas al EDA dejaban de recibir las transferencias por concepto de educación y alimentación, pero seguían beneficiándose de otros apoyos por tres años más y posteriormente egresaban.

159. La Red Unidos no es un PTC, pero desempeña un papel central en la estrategia colombiana de lucha contra la pobreza.

Cuadro 1. México: una experiencia de rediseño del esquema de graduación (cont.)

Los parámetros aplicados por el EDA originaron el cuestionamiento de sus mecanismos. Diversas evaluaciones permitieron llegar a la conclusión de que, al cabo de seis años, solo un 20% de las familias lograba superar la línea de pobreza y un 42% de las mismas podría retroceder en el futuro debajo de ella.

De 2006 a 2008 se hicieron ajustes al EDA. Entre otras cosas, se aumentó a seis el número de años requeridos para la primera recertificación, se eliminaron los hogares integrados exclusivamente por adultos mayores y se autorizó a los hogares egresados a solicitar su reincorporación al programa en caso de necesidad. No obstante, el mecanismo fue objeto de nuevas críticas acerca de la contradicción entre los criterios de egreso del EDA y los objetivos a largo plazo del PTC, y en la inexistencia en México de una red de protección social que permitiera absorber a las familias egresadas.

En 2010 fue introducido un nuevo esquema de recertificación que asume la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) y la Línea de Bienestar Económico (LBE) para determinar si las familias deben permanecer en el programa, cuando su ingreso es menor a la LBM, o ser integradas al EDA si superan la LBM pero su ingreso es inferior a la Línea de Verificación Permanente de Condiciones Socioeconómicas (VPCS). Así, egresan del programa únicamente las familias que al recertificarse estén por arriba de la Línea VPCS.

Fuente: Zárate *et al*., 2012: 27-29; Cecchini y Madariaga, 2011: 41-42; FAO, 2011.

El egreso por vencimiento del tiempo previsto para ser usuario/a del programa no responde a criterios asociados al cumplimiento de objetivos. En este caso pareciera que la graduación de los programas tiene más bien relación con limitaciones financieras (Cohen y Franco, 2006: 61-62). Sin embargo, según Rangel (2011: 21):

> *"El cumplimiento de reglas de transición, como en el caso del programa Chile Solidario parece ser una condición de egreso más coherente con los objetivos de largo plazo de los PTC porque se inserta en una estrategia continua de oferta de protección social".*

Cuadro 2. Reglas de graduación de algunos PTC

País	Reglas
Bolivia	Bono Juancito Pinto: hasta que cada hijo/a termine el segundo año de escuela secundaria. Bono Juana Azurduy: hasta que cada niño/a cumpla 2 años de edad.
Brasil	Bolsa Familia: hasta que el / la hijo/a menor de la familia cumpla 17 años de edad. Recertificación de las condiciones socioeconómicas cada dos años. La familia sigue recibiendo apoyo y acompañamiento hasta que sea necesario.
Colombia	Más Familias en Acción: hasta que el / la hijo/a menor de la familia cumpla 18 años de edad.

Cuadro 2. Reglas de graduación de algunos PTC (cont.)

País	Reglas
Chile	Ingreso Ético Familiar: salida tras un periodo fijo de dos años. Hay una fase de acompañamiento de tres años más, en cuyo marco la familia puede seguir recibiendo las transferencias y ser incluida en otros programas del Sistema de Protección Social.
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano: cuando el ingreso de la familia rebasa cierto umbral. En 2011 se ha empezado a implementar una estrategia de graduación de familias con ingreso más alto, privilegiando a los hogares con jóvenes mayores de 18 años.
El Salvador	Comunidades Solidarias: salida tras un periodo fijo de tres años.
Guatemala	Mi Bono Seguro: hasta que el/la hijo/a menor de la familia cumpla 15 años de edad. Para las madres, al salir de la lactancia.
México	Prospera: salida paulatina si el ingreso de la familia excede un monto determinado. Recertificación cada seis años.
Nicaragua	Red de Protección Social (hasta 2006): salida tras un periodo fijo de tres años. Acceso a servicios específicos de salud y educación durante dos años más.
Panamá	Red de Oportunidades: hasta que el/la hijo/a menor de la familia cumpla 18 años de edad. Recertificación cada tres años.
Paraguay	Tekoporâ: salida tras un periodo fijo de tres años. Abrazo: no hay límite de permanencia. Sin embargo, la familia sale sino tiene hijos/as menores de 14 años en riesgo de trabajo infantil.
Perú	Juntos: recertificación cada cuatro años. Después de la primera: (a) los hogares que: [a1] tengan hijos/as menores de 19 años o que no hayan terminado la escuela secundaria, permanecen en el programa cuatro años más, [a2] no tengan hijos/as en la situación antes especificada, salen del programa de forma gradual; (b) los hogares que dejan de ser pobres, salen de inmediato. Se clasifican a los hogares en condiciones de graduación según sus capacidades humanas y potencial productivo para vincularlos a estrategias de egreso diseñadas según sus necesidades.
Uruguay	Asignaciones familiares: salida diferenciada según el cumplimiento de requisitos educacionales. En caso de discapacidad, la prestación es de por vida con un control cada tres años.

Fuente: elaboración del autor basada en Zárate *et al*., 2012: 25-38 y 129-133; Johannsen *et al*., 2009; Maldonado *et al*., 2011; FAO 2011: 26-27; base de datos CEPAL de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe (http://dds.cepal.org/bdptc/) y páginas web y documentos oficiales de varios PTC.

Como se nota en el cuadro anterior, existe un alto nivel de heterogeneidad en la definición de las reglas de graduación. No obstante, se destacan los diseños apoyados en la recertificación, la vigencia de los criterios de elegibilidad y las estrategias de egreso progresivo, por un lado, y el establecimiento de plazos fijos para la permanencia de las familias en el programa, por el otro.

Ahora bien, el análisis de los tres casos nacionales presentados en los capítulos anteriores facilitó la identificación de algunas recomendaciones y lecciones aprendidas que se sintetizan a continuación.

La primera consiste en la progresiva sustitución de las reglas de graduación vinculadas con el periodo de permanencia en el programa con reglas enfocadas más bien en el egreso de la pobreza, como en el caso de la estrategia Red Unidos de Colombia, que se presentó en el tercer capítulo. En este contexto, como se menciona en el capítulo dedicado al caso chileno, es fundamental la construcción y aplicación de indicadores finalizados a la medición del desempeño de las familias beneficiarias, durante y después de su participación en el PTC, en lo referente a procesos y fenómenos esenciales para salir de la pobreza, como, por ejemplo, la inclusión productiva y la generación de ingresos. Otra experiencia interesante, que valdría la pena tener en cuenta, es la del Grupo de Trabajo (GT) para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador de la OEA. En síntesis, el GT ha recibido de la Asamblea General el mandato de elaborar indicadores de progreso sobre la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales previstos por el Protocolo de San Salvador[160]. En este contexto, los indicadores elaborados —que abarcarán también seguridad social, educación y salud— serán aplicados para la evaluación permanente de las políticas públicas de cada Estado miembro (OEA, 2011: 3-5).

Otra recomendación tiene que ver con la construcción de una sola base de datos nacional para todos los PTC y los programas sociales de lucha contra la pobreza. La experiencia brasileña del CadÚnico, por ejemplo, muestra la importancia de este instrumento no solo en la focalización y el seguimiento del grupo meta, sino también en la eficaz coordinación operativa e interinstitucional de las entidades encargadas de la implementación de las actividades. Al respecto, se destaca la reciente decisión colombiana de crear un Sistema de Información Social que reúna y consolide las múltiples bases de datos existentes (DNP, 2015: 222-223).

La tercera recomendación, estrechamente relacionada con la anterior, es de tipo técnico y tiene dos vertientes. La primera concierne a la adopción de umbrales diferenciados para la medición de la pobreza monetaria en distintas regiones geográficas y contextos socioeconómicos, como, por ejemplo, las zonas urbanas y rurales de un mismo país. La segunda se refiere a la complementación del criterio monetario con el criterio multidimensional para medir el nivel de pobreza de los beneficiarios de los PTC. Al respecto, la experiencia de Brasil, que presenta situaciones muy distintas en las condiciones y las necesidades de los pobres urbanos y los pobres rurales, permite entender cuál sería el valor agregado de este enfoque.

Sin embargo, las recomendaciones más importantes tienen que ver con el diseño y la implementación de las políticas globales de lucha contra la pobreza y la desigualdad y se presentan en el siguiente epígrafe.

160. Cuya definición formal es "Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", que fue aprobado por la OEA y entró en vigor en noviembre de 1999.

3.2 Hacia una salida sostenible de la pobreza y la desigualdad

La experiencia de los PTC muestra que a menudo la salida de la pobreza puede ser temporal y que para conseguir resultados estables es necesario trabajar a largo plazo y a través de políticas de Estado. Al respecto, Hardy (2014: 30) señala que:

> *"La pobreza es un fenómeno dinámico, que implica que un gran número de familias que no son pobres o que han abandonado tal condición pueden vivir episodios de pobreza a lo largo de su ciclo vital. […] Se evidenciaba, entonces, una frágil frontera entre estratos pobres y no pobres que ponía en el tapete no solo la conceptualización y medición de la pobreza, sino la de sectores que, no calificando como pobres, aparecían integrando de manera indiferenciada los llamados sectores medios".*

Por esto el egreso asociado al cumplimiento de ciertos indicadores no es coherente con la coexistencia de objetivos de reducción de la pobreza a corto plazo y de otros objetivos orientados a interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza a largo plazo.

Es decir, la superación de un umbral de pobreza da cuenta del cumplimiento del objetivo a corto plazo pero no asegura el logro del objetivo a largo plazo. Por lo demás, es sabido que los vaivenes económicos pueden hacer recaer a una familia en la extrema pobreza, por lo que la condición que significó la salida del programa puede revertirse en pocos meses.

Por tanto, el elemento central para la sostenibilidad a largo plazo de un estrategia de salida de la pobreza y de una política para reducir la desigualdad es la existencia de un sistema de protección social que (1) esté basado en principios de universalidad y orientado a la garantía de derechos; (2) tenga una vocación inclusiva y (3) sea muy estructurado desde el punto de vista institucional.

En este marco, en muchos países se registra una transición, con características y cronogramas diferentes, orientada a incluir los PTC en un marco de políticas públicas que apunten a la definitiva superación del enfoque asistencialista y la adopción progresiva de un enfoque universalista, que se refleje en la aprobación de leyes nacionales y asegure el cumplimiento de los derechos básicos de ciudadanía.

Abordar estos desafíos implica la existencia de sistemas para la superación de la pobreza articulados alrededor de cuatro elementos primarios: (1) apoyo al ingreso (transferencias monetarias) a largo plazo y la eventual introducción de una renta mínima de ciudadanía; (2) erogación de servicios sociales, con énfasis en educación y salud, que sean de buena calidad y cubran efectivamente las necesidades de la población más pobre y vulnerable; (3) ampliación y profundización de medidas específicas para la inclusión productiva y (4) aumento del nivel de integración en los sistemas de protección social que existen en cada país de la región.

Antes de analizar el estado del arte de estos elementos en el panorama latinoamericano, vale la pena revisar el Modelo Social Europeo (MSE[161]), y especialmente a la "Estrategia europea de inclusión activa", que fue formulada en 2008 en la Recomendación C(2008)5737 de la Comisión Europea (CE) sobre la "Inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral", aprobada por el Consejo de la Unión Europea y, posteriormente, por el Parlamento Europeo mediante la Resolución 2008/2355/INI del 6 de mayo de 2009. Esto porque: "Hay elementos de similitud con la evolución más reciente de los PTC de esta región, es decir. con la tendencia a extender su radio de acción a la dimensión de la inclusión laboral y productiva, así como a convertirlos en componentes de sistemas más amplios de servicios y prestaciones sociales" (Chiodi, 2014: 3).

Cuadro 3. Estrategia de Inclusión Activa (EIA) de la Unión Europea

La EIA define las directrices que deben guiar a los Estados miembros en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, con énfasis en las personas desempleadas, y se basa en los tres pilares de la inclusión social: (1) la existencia de un apoyo al ingreso coherente con el costo de la vida; (2) la presencia de un mercado laboral que ofrezca oportunidad de empleo y generación de ingresos y (3) el acceso a servicios sociales de buena calidad.

Por tanto, se trata de una plataforma programática para la inclusión social de las personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social y, al mismo tiempo, está basada en la presencia simultánea de los tres pilares antes mencionados, tanto por razones operativas (se genera un círculo virtuoso donde cada elemento fortalece a los demás, con un efecto multiplicador sobre su impacto final) como por razones de principio (el derecho a la inclusión abarca el contenido temático de los tres pilares, que son indivisibles).

El primer pilar se refiere a apoyos monetarios "adecuados". Este adjetivo se inscribe en la base jurídica representada por la Recomendación en los siguientes términos: "[reconocer] el derecho fundamental del individuo a los recursos y a la ayuda social suficientes para llevar una vida compatible con la dignidad humana como parte de un dispositivo global y coherente para combatir la exclusión social". Por consiguiente, el sujeto del derecho es la persona como tal, no el trabajador sin empleo, y el criterio rector es la ciudadanía social conferida a las personas en tanto residentes en los países europeos (por esto el derecho se extiende a los inmigrantes con residencia legal). Lo anterior reafirma que el apoyo a la renta descansa en la existencia de un derecho, no en las decisiones de los gobiernos de turno.

161. "Por MSE se entiende la síntesis entre progreso económico y social típica de las sociedades europeas. […]. Esto se traduce en la puesta en práctica de políticas de asistencia social para los más necesitados, de provisión de políticas educacionales y de asistencia sanitaria de tipo universal, de la actuación de un complejo sistema de servicios y protección social, junto con un […] sistema de relaciones industriales" (Natali, 2013: 229).

Cuadro 3. Estrategia de Inclusión Activa (EIA) de la Unión Europea (cont.)

El fundamento conceptual del segundo pilar radica en la convicción de que el empleo es la forma más eficaz de lucha contra la pobreza. De aquí que la Recomendación invite a adoptar "medidas para garantizar que las personas cuya condición las hace aptas para el trabajo reciban ayuda efectiva para conseguir (de nuevo) un empleo acorde a su capacidad de trabajo, y permanecer en el mismo". Asimismo, "deben salvaguardarse los incentivos a buscar empleo para las personas cuya condición las hace aptas para el trabajo". De lo anterior se desprende que la renta mínima se conciba como una ayuda transitoria: aunque esté anclada en un derecho, su papel es de tipo instrumental.

El vínculo entre la ayuda a la renta y el apoyo a la inserción laboral se enmarca en un horizonte más amplio gracias al tercer pilar, que insta a tomar "todas las medidas necesarias para permitir que las personas afectadas, de conformidad con las disposiciones nacionales pertinentes, reciban un apoyo social adecuado mediante el acceso a servicios de calidad". En particular, deberán instrumentarse "los servicios esenciales […], comprendidos servicios de ayuda social, empleo y servicios de formación, apoyo a la vivienda y viviendas sociales, servicios de cuidados infantiles, servicios de cuidados a largo plazo y servicios sanitarios". Este último pilar refleja también el nuevo paradigma de Estado de bienestar —la inversión social— elaborado por la CE mediante la comunicación "Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión" de 2013.

Fuente: elaboración del autor basada en Chiodi, 2014.

Según Chiodi (2014: 15-16), tanto los PTC como la EIA están concebidos para luchar contra la pobreza y están financiados a cargo del pilar no contributivo de los sistemas de protección social respectivos. Además, en los dos contextos existe un componente monetario y otro de servicios, por un lado, y un sistema de reglas que condiciona el acceso y la permanencia a los beneficios otorgados, por el otro. Estas reglas (o condicionalidades) se asocian con el cumplimento de algunos comportamientos virtuosos en temas de salud y educación en América Latina y con la activación de los beneficiarios hacia la búsqueda activa de un trabajo en Europa.

Como es sabido el propósito inicial de los PTC era contribuir a cerrar el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la acumulación de capital humano relacionada con el aumento del acceso a los sistemas de salud y educación. Pero, con el tiempo "han incorporado otras dimensiones, entre las cuales el apoyo al consumo y la mejora de los ingresos, intentando convertirse en herramientas […] de inclusión social de mayor aliento" (Chiodi, 2014: 15). No obstante, y con algunas excepciones[162], los PTC siguen siendo programas y no están totalmente integrados con los sistemas de protección social respectivos.

162. Entre ellas vale la pena recordar las de Brasil y Chile.

Por el contrario, en Europa:

> *"Los dispositivos de renta mínima representan una medida de carácter universalista integrada en sistemas de Estado de bienestar con una trayectoria más extensa y afianzada. Además, la EIA asume explícitamente el reto de enfrentar también la exclusión social en un sentido amplio como fenómeno que se refiere a la coincidencia de una posición económica marginal y aislamiento social"* (Chiodi, 2014: 16).

En los últimos años se han verificado también cambios de énfasis en las dos estrategias. En el caso latinoamericano, ha adquirido importancia el componente monetario, que desde hace tiempo es un eje central de la experiencia europea. Tanto es así que, como se observó anteriormente, el dispositivo monetario de algunos PTC —como los de Brasil, Ecuador y, parcialmente, Chile— se acerca mucho al enfoque propio del ingreso mínimo de ciudadanía. En el caso europeo, ha ganado terreno el elemento de desarrollo del capital humano, que es uno de los propósitos fundamentales de los PTC latinoamericanos.

Finalmente, en las dos regiones se nota una común propensión a diversificar los servicios sociales ofrecidos a los beneficiarios de los programas y adoptar un enfoque más sistémico, que se presta para el abordaje de la naturaleza multidimensional de la pobreza. En la EIA sigue prevaleciendo el componente laboral, mientras que en los PTC se mantiene la prioridad de los servicios de salud y educación. Sin embargo, como se verá más adelante, va ganando importancia la introducción de servicios orientados a la inclusión productiva y la generación de ingresos.

> *"En conclusión, desde el punto de vista de las arquitecturas conceptuales, las dos regiones están acercándose. Ambas prevén, de manera más o menos explícita según los países, la necesidad de coordinar las intervenciones en los tres frentes del triángulo de la inclusión activa: ayuda a la renta, inserción laboral e integración social. […] Lo anterior pone de manifiesto una concepción de las políticas sociales en los dos continentes que, cuando menos en el plano discursivo, reafirma la conciencia de que la lucha contra la pobreza en el largo plazo se resuelve en el terreno de la generación de oportunidades, realzando consiguientemente el rol de la acción pública"* (Chiodi, 2014: 17).

Volviendo a los cuatro elementos identificados como esenciales para fortalecer las políticas de superación de la pobreza en América Latina, se registra que el primer factor objeto de análisis, o sea la introducción de un ingreso mínimo universal, es un tema muy controvertido. Algunos (Casassas y Raventós, 2011; van Parijs y Vanderborght, 2006) aseveran que los PTC tendrían que convertirse paulatinamente en una política pública que garantice una renta básica ciudadana, siendo esta la manera más eficaz para erradicar la pobreza. Otros subrayan los altos costos que esto conllevaría. Graziano y Tavares (2010: 256) sintetizan oportunamente el estado del arte de la discusión.

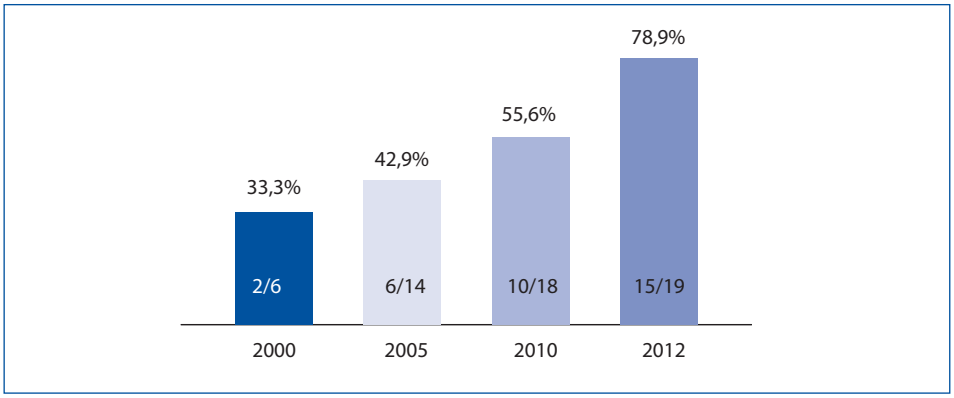
"Transformar el PBF en renta mínima significaría superar su carácter de emergencia y de transición para que las familias pasen de un estado de pobreza a uno de no pobreza. Al mismo tiempo, la transformación implicaría un costo financiero difícilmente sostenible, especialmente con el aumento de la volatilidad financiera que se ve en el mundo actual y futuro. Del lado sociopolítico, tal transformación depende de un amplio consenso que aún no existe".

Como se evidenció en el segundo capítulo, entre los pocos países de la región que ya lo adoptaron se encuentra Brasil, donde la Ley 10835, que introdujo la Renta Básica de Ciudadanía[163], fue aprobada un día antes que la Ley 10836 del 9 de enero de 2004, que adoptó el Programa Bolsa Familia como política de Estado.

En todo caso, como señalan CEPAL y OIT (2014: 22), la disponibilidad de transferencias monetarias desvinculadas de un horizonte temporal a corto plazo tiene efectos multiplicadores para varios propósitos, entre ellos, la inclusión productiva.

"Si las transferencias monetarias provenientes de rentas generales son garantizadas y constantes en el tiempo, proveen un piso de protección a las personas que viven en situación de pobreza, quienes, al tener asegurados niveles mínimos de subsistencia, contarán en el presente con mayores oportunidades de insertarse en el mercado laboral, disponiendo de recursos para la búsqueda de empleo y para cubrir los costos del traslado hacia y desde el trabajo. Asimismo, gracias a las transferencias monetarias, podrán tener un mayor poder de negociación frente a salarios muy bajos, así como mayores oportunidades de invertir en actividades productivas, ya sean microemprendimientos o actividades agrícolas".

Gráfico 1. PTC con componentes de inclusión laboral y económica



Fuente: elaboración del autor según la base de datos CEPAL de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. http://dds.cepal.org/bdptc/ (consulta del 30/03/2014).

163. Antes de la aprobación de la ley mencionada, el antecedente más significativo en Brasil fue la implementación, desde 1991, del Programa de Garantía de Renta Mínima.

La importancia estratégica del segundo elemento, que corresponde a la inclusión productiva y la generación de ingresos, se refleja en su progresiva incorporación en la gran mayoría de los PTC que se están llevando a cabo en América Latina, cuyo porcentaje ha pasado del 33,3% en 2002 al 78,9% en 2012.

Sin embargo, este parece ser el talón de Aquiles de muchos países y, como se destacó en los capítulos relativos a Brasil, Colombia y Chile, los resultados logrados hasta el momento son precarios e insuficientes.

Otro estudio de la CEPAL, realizado en el marco del programa EUROsociAL, aborda de manera más sistemática este tema. Pero, es posible afirmar que: "Para evitar el círculo vicioso de mayor formalidad y menor productividad, es necesario crear sinergias positivas entre la protección social no contributiva, la inclusión laboral y los principios del trabajo decente" (CEPAL y OIT, 2014: 21).

El tercer elemento es la cobertura y la calidad de los servicios sociales, con énfasis en educación y salud. Al respecto, es universalmente reconocida la importancia de la relación entre educación y empleo, por un lado, y la extrema relevancia de este eje para la inclusión social juvenil, por el otro (CEPAL, 2014a: 130).

Como se mostró en el primer capítulo y se evidencia en la tabla siguiente: "Los avances en la escolarización de las nuevas generaciones […] han implicado una disminución paulatina de la desigualdad en términos de concentración del número de años de estudio […], tanto en la población total como entre los y las jóvenes" (CEPAL, 2014a: 132).

Tabla 6. Nivel de escolarización en América Latina.
Coeficiente de Gini aplicado a la distribución del número de años de estudio

Países	Población total		Jóvenes 15-29 años	
	2000	2012	2000	2012
Argentina	0,373	0,388	0,178	0,230
Bolivia	0,556	0,478	0,251	0,195
Brasil	0,550	0,442	0,328	0,223
Chile	0,443	0,361	0,221	0,171
Colombia	0,523	0,446	0,266	0,198
Costa Rica	0,517	0,406	0,277	0,225
Ecuador	0,472	0,399	0,230	0,172
El Salvador	0,599	0,500	0,315	0,234
Guatemala	0,798	0,710	0,443	0,388
Honduras	0,628	0,529	0,319	0,270
México	0,463	0,430	0,224	0,173
Nicaragua	0,739	0,634	0,467	0,355
Panamá	0,389	0,435	0,169	0,206

Tabla 6. Nivel de escolarización en América Latina.
Coeficiente de Gini aplicado a la distribución del número de años de estudio (cont.)

Países	Población total		Jóvenes 15-29 años	
	2000	2012	2000	2012
Paraguay	0,539	0,449	0,263	0,211
Perú	0,498	0,418	0,226	0,173
Rep. Dominicana	0,496	0,440	0,257	0,199
Uruguay	0,409	0,341	0,242	0,174
Venezuela	0,470	0,402	0,233	0,177
América Latina (promedio simple)	0,526	0,456	0,273	0,221

Nota: en la tabla se evidencian los datos relativos a los tres países analizados en este libro.
Fuente: CEPAL, 2014a: 132. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares (18 países).

A pesar de estos avances, aún existen grandes brechas en las oportunidades de formación de capacidades y en la calidad de los servicios educativos al alcance de las familias de menores recursos.

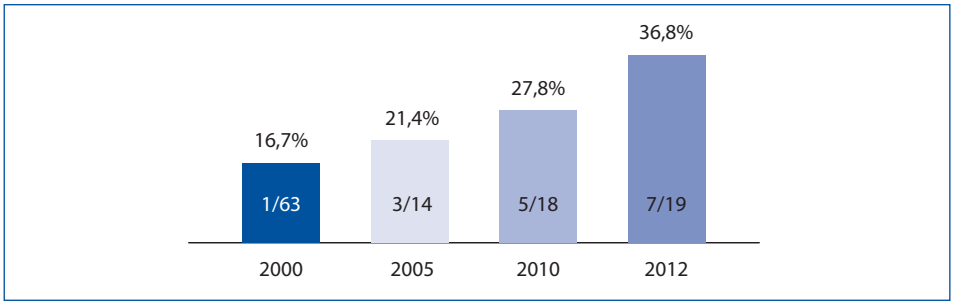
> *"Así [en 2012], por ejemplo, mientras que el 83% de jóvenes de 20 a 24 años del quinto quintil (el de mayores ingresos) había concluido la enseñanza secundaria […], solo un 33% de los jóvenes del primer quintil había logrado ese nivel de escolarización. Como ya se ha señalado, estas desigualdades socioeconómicas se agudizan cuando se combinan con otros factores de discriminación y postergación, como la ruralidad y el origen étnico"* (CEPAL, 2014a: 133).

Algo parecido se registra en materia de salud, con luces y sombras. Por un lado, están los avances conseguidos en Brasil, con la creación del Sistema Único de Salud, basado en la Constitución Federal de 1988 y caracterizado por acceso universal y cobertura puntual también en las zonas de pobreza extrema; el Plan Atención Universal de Garantías Explícitas (AUGE), creado en Chile en 2004, que ofrece un conjunto básico de prestaciones garantizadas, y la expansión de la cobertura de salud en modelos segmentados en Colombia (Cecchini *et al*., 2014: 34-35).

Por el otro, queda mucho por hacer para lograr que los Estados provean acceso universal a servicios de salud asequibles y de buena calidad, incluyendo a los servicios de educación sexual y reproductiva para jóvenes.

Finalmente, en lo referente al último elemento antes mencionado, o sea la integración entre PTC y sistemas de protección social, es muy dicente que en América Latina haya progresivamente aumentado el número de programas de lucha contra la pobreza que operan también como puentes hacia los servicios de protección social, pasando del 16,7% del total de los PTC en ejecución en 2002 al 36,8% en 2012.

Gráfico 2. PTC que operan como puente hacia el sistema de protección social



Fuente: elaboración del autor según la base de datos CEPAL de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. http://dds.cepal.org/bdptc/ (consulta del 30/03/2014).

Igualmente, las estrategias de egreso no tendrían que estar supeditadas principalmente al tiempo de permanencia y a las condiciones de elegibilidad. Por el contrario, es imperativo avanzar en la construcción de sistemas de protección social más sólidos y estructurados, y por tanto capaces de acompañar las familias durante y después el periodo de afiliación a los PTC.

En este mismo contexto, parece oportuno replantear el papel de las condicionalidades. Sin menoscabo de su vocación inicial, que es la de impactar sobre las actitudes y comportamientos de las familias beneficiarias para inducirlas a asumir conductas orientadas a la consolidación de su capital humano, ha llegado la hora de utilizarlas también como indicador de vulnerabilidad. Por ejemplo, son muy valiosas las experiencias de Brasil y Chile, donde el incumplimiento de las condicionalidades se utiliza como señal de alarma para la activación de un servicio de acompañamiento *ad hoc* para las familias.

En particular, como se comentó en el segundo capítulo, en Brasil los beneficiarios que no logran cumplir las condicionalidades pueden recurrir al apoyo del gestor municipal, a los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS) o a los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS). Claro está que si las familias no logran revertir la situación en cierto tiempo, pueden incurrir en la suspensión o hasta en la cancelación de los beneficios ofrecidos por el programa.

También se ha tomado conciencia de que la salida sostenible de la pobreza implica un proceso complejo y requiere de políticas de Estado a medio y largo plazo. A menudo, esto se logra más fácilmente por medio de la construcción de pactos sociales y fiscales que involucren a los principales actores políticos, económicos y sociales y viabilicen la legitimación y financiación de dichas políticas.

Por tanto, la disminución de la desigualdad y la vulnerabilidad es un desafío que le corresponde tanto a las instituciones responsables de lo social (Ministerios de Desarrollo

Social, etc.) como a las entidades encargadas de las políticas económicas y productivas (Ministerios de Hacienda, Economía, Agricultura, Infraestructuras, etc.).

Así, entre lo social y lo económico hay una relación fundamental: lo social sin lo económico no puede alcanzar cambios permanentes en la lucha contra la pobreza y para la equidad; así como lo económico sin lo social no puede garantizar el desarrollo integral y la inclusión social de un número elevado de ciudadanos. Teniendo en cuenta, además, que las políticas sociales contribuyen positivamente también al crecimiento económico.

Por lo anterior, es necesario tomar nota de que además de las contribuciones pagadas por los ciudadanos que tienen un trabajo formal, una parte del gasto para la protección social tiene que fundamentarse en otras fuentes, empezando por la fiscalidad general (Cecchini y Martínez, 2011: 67-72).

En este marco, la consolidación de los sistemas de protección social como políticas públicas con financiamiento sostenible, necesita: (a) impulsar programas de comunicación y difusión orientados a la ampliación del consenso hacia la priorización de la inversión social, y (b) enfatizar el valor agregado que la inclusión social representa para cada país en su conjunto, incluidos el sector privado y los ciudadanos de mayores ingresos.

Finalmente, la inclusión social y productiva tiene que asumir como horizonte estratégico el trabajo decente (empleo digno y remuneración adecuada), evitando la reproducción de las desigualdades en el interior del mercado laboral, evidenciadas a menudo por la existencia de trabajos temporales, inestables y mal pagados.

Bibliografía

Temas generales y otros países

Alcázar, L. 2010. *Diseño de una estrategia de graduación diferenciada de los hogares beneficiarios del programa Juntos.* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Banco Mundial. 2011. *Comunidad de Aprendizaje de Transferencias Monetarias Condicionadas*. *Resumen de la Sesión del 7 abril 2011*. *La temporalidad de la permanencia de las familias beneficiarias en los PTC*. Washington: Banco Mundial.

BID. 2014. *Documento de marco sectorial de protección social y pobreza.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Busso, G. 2001. *Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para América Latina a inicios del siglo XXI.* Ponencia presentada en el seminario internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, 20-21 de junio de 2001. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

Casassas, D., y Raventós, D. 2011. *La renta básica en la era de las grandes desigualdades.* Barcelona: Montesinos.

Cecchini, S., Filgueira, F., y Robles, C. 2014. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada.* Santiago de Chile: CEPAL [Serie Políticas sociales 202] y Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

Cecchini, S., Espíndola, E., Filgueira, Hernández, D., y Martínez, R. 2012. Vulnerabilidad y estructura social en América Latina: medición y políticas públicas. En *Revista Internacional de Estadística y Geografía,* vol. 3, nº 2, mayo-agosto 2012 (pp. 32-45). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Cecchini, S., y Martínez, R. 2011. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos.* Santiago de Chile: CEPAL. Libros de la CEPAL 111.

Cecchini, S., y Madariaga, A. 2011. *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Cuadernos de la CEPAL 95.

CEPAL [Nieves Rico, M., Trucco, D., y Mancero, X. coord.]. 2014a. *Panorama social de América Latina 2014.* Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL [Taccari, D., coord.]. 2014b. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2014.* Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL. 2014c. *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible.* Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL. 2013a. *Panorama social de América Latina 2013*. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL. 2013b. *Panorama social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL. 2013c [Montaño, S., responsable]. *Los bonos en la mira. Aporte y cargo para las mujeres. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2012*. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL. 2012a. Santiago de Chile: *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Notas de la Secretaría.* CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL. 2012b. *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL. 2012c. *Cambio estructural por la igualdad. Una visión integrada del desarrollo.* Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL. 2010a. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL. 2010b. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas.* Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL. 2010c. *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir.* Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL y OIT [Reinecke, G., y Weller, J., comp.]. 2014. *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral.* Santiago de Chile: CEPAL y Organización Internacional del Trabajo (OIT). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe 10.

Chiodi, F. M. 2015. *Successi e nuove sfide delle politiche alla povertà en America Latina.* Próxima publicación.

Chiodi, F. M. 2014. *La estrategia europea de inclusión activa.* Programa EUROsociAL: Reciprocamente.net Europa y América Latina para la inclusión social activa. Disponible en: http://reciprocamente.eurosocial-ii.eu/

Chiodi, F. M. 2013. Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas para la cohesión social en América Latina: aciertos, dificultades y perspectivas. En Carlo Tassara (coeditor), *Investigación & Desarrollo,* vol. 21, nº 1. Dossier "Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas", enero-junio 2013, Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

Cohen, E., y Franco, R. (comp.). 2006. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Davis, B. (ed.). 2004. *Temas actuales y emergentes para el análisis económico y la investigación de políticas* (CUREMIS II). Volumen I: *América Latina y el Caribe*. Roma: FAO.

FAO (Faret, P.). 2011. *Antecedentes para el análisis de los Programas de Transferencias Condicionadas de América Latina desde un enfoque de derechos: el principio de igualdad y no discriminación*. Santiago de Chile: Food and Agriculture Organisation (FAO).

FAO. 2010. *Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe: perspectivas de los últimos diez años.* V Seminario Internacional, 30 de septiembre y 1° de octubre de 2010. Santiago de Chile: FAO.

Ferreira, F. H. G., Messina, J., Rigolini, J., López Calva, L. F., Lugo, M. A., y Vakis, R. 2013. *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington: Banco Mundial.

Foxley, A. 2012. *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina.* Santiago de Chile: Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN).

Hardy, C. 2014. *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social.* Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Holzmann, R., y Jørgensen, S. 2000. *Manejo social de riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá.* Washington: Banco Mundial, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social nº 0006.

Johannsen, J., Tejerina, L., y Glassman, A. 2009. *Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities*. Washington: Inter-American Development Bank (IADB).

López Calva, L. F., y Ortiz Juárez, E. 2013. *A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class.* Washington: The World Bank.

Maldonado, J. H., Moreno, S. R., Giraldo Pérez, I., y Barrera Orjuela, C. A. 2011. *Los Programas de Transferencias Condicionales: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?* Lima: International Development Research Centre (IDRC) e Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Serie Análisis Económico 26.

Midaglia, C. 2012. Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Caracas: *Nueva Sociedad*, 239, mayo-junio de 2012.

Molyneux, M. 2009. Conditional Cash Transfers: Pathways to Women's Empowerment?Brighton: Institute of Development Studies (IDS), IDS Series on Social Policy in Developing Countries, *Research Paper* n.° 5.

Naranjo Bonilla, M. 2013. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador.* Santiago de Chile: CEPAL y Cooperación Alemana.

Natali, D. 2013. Il modello sociale europeo è morto? Politiche social e relazioni industriali tra austerità e integrazione europea. En *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2/2013. Bologna: Il Mulino.

OCDE. 2014. *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo.* París: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), CEPAL, Corporación Andina de Fomento (CAF).

OEA. 2011. *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en Protocolo de San Salvador.* Washington: Organización de los Estados Americanos (OEA) - Secretaría Ejecutiva para Desarrollo Integral (SEDI).

Pereyra Iraola, V. 2010. *Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina.* Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

PNUD. 2010. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad.* Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Rangel B., M. 2011. *Pobreza rural y los programas de transferencias condicionadas en América Latina.* Santiago de Chile: RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Repetto, F. 2010. Protección social en América Latina. La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Reforma y democracia*, 47. Caracas: CLAD.

Repetto, F., y Potenza Dal Masetto, F. 2012. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina.* Santiago de Chile: CEPAL.

Sanahuja, J. A. 2013. "Prefacio". En C. Tassara. *Cooperación al desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano.* Medellín: Ediciones UNAULA.

Sanahuja, J. A. 2011. *La política de desarrollo de la UE en América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional.* Madrid: Fundación Carolina: Centro de Estudios CeaLCI. Cuaderno, 12.

Sanguinetti, P., y Villar, L. 2012. *Patrones de desarrollo en América Latina: ¿convergencia o caída en la trampa del ingreso medio?* Caracas: Corporación Andina de Fomento (CAF). Documentos de trabajo nº 2012/02.

Tassara, C. 2014. Cohesión social y PTC en América Latina: una nueva frontera de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 1, nº 1, enero-junio 2014 (pp. 6-33). Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID).

Tassara, C. 2013a. *Cooperación al desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano.* Medellín: Ediciones UNAULA.

Tassara, C. 2013b. Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿crisis o replanteamiento? En J. Agudelo Taborda (ed.), *Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: Desafíos post 2015* (pp. 51-78). Cartagena: Editorial Bonaventuriana y Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID).

Tassara, C. 2012. Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones. En Elías Said Hung (ed.). *Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación*. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

Tassara, C. 2011. Objetivos de Desarrollo del Milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina. Análisis de un caso exitoso en Antioquia. *Investigación & Desarrollo,* vol. 19, nº 2 (pp. 414-451), diciembre 2011. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

Vakis, R., Rigolini, J., y Lucchetti, L. 2015. *Los olvidados. Pobreza crónica en América Latina y el Caribe*. Resumen ejecutivo. Washington: Banco Mundial.

Valencia Lomelí, E., Foust Rodríguez, D., y Tetreault Weber, D. 2013. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: México*. Santiago de Chile: CEPAL y Ministerio Federal de Cooperación Alemana GIZ.

Van Parijs, P., y Vanderborght, Y. 2006. *La renta básica: una medida eficaz para luchar contra la pobreza.* Barcelona: Paidós.

Villatoro, P. 2007. *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*. Ponencia presentada en el seminario internacional "Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas", Brasilia 20-21 de noviembre de 2007. Brasilia: CEPAL e IPEA. Manuscrito no publicado.

Zárate, L., Barreto, M., Durand, A., Huber, L., y Morel, J. 2012. *Insumos para una estrategia de egreso del programa Juntos. Informe final*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Care Perú.

Brasil

Banco Mundial. 2011. *Envelhecendo em um Brasil mais velho*. Washington: World Bank.

Camarano, A. A. (org.). 2004. *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Castro, J. A. 2014. Política Social, Distribuição de Renda e Crescimento Econômico. En A. Fonseca y E. Fagnani (orgs.). *Políticas Sociais, Cidadania e Desenvolvimento*, vol. 1 *Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho* (pp. 167-196). São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Cohn, A. 2010. O PBF e seu potencial como política de Estado. En J. A. Castro y L. Modesto (orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios,* vol. 2 (pp. 215-234). Brasília: IPEA.

Cotta, T. y Paiva, Luís H. 2010. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. En J. A. Castro y L. Modesto (orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, vol. 1 (pp. 57-100). Brasília: IPEA.* D A T A - SUS. 2013. *Anuário Estatístico da Saúde no Brasil*. Brasília: Ministério da Saúde - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

DIEESE. 2014. *Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho.* São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) y Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

DIEESE. 2013. *Política de Valorização do Salário Mínimo: valor para 2014 será de R$ 724*. São Paulo: DIEESE. Nota Técnica n.º 132.

DIEESE. 2011. *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho.* São Paulo: DIEESE y MTE.

DOU (2013). *Diário Oficial da União* (DOU), 23/09/2013, pp. 12, Seção 1. Brasília: Imprensa Nacional.

González, R. 2010. Employment policies in Brazil: history, scope and limitations. Brasília: IPEA. *Working paper* 70.

Graziano da Silva, J., y Tavares, L. 2010. Sobre o futuro da Bolsa Família. En J. A. Castro y L. Modesto (orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios,* vol. 2 (pp. 235-265). Brasília: IPEA.

IBGE. 2013b. *PNAD Contínua: Estratégia de Divulgação. Comunicação* apresentada em 14° Fórum do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares por Amostragem (SIPD). Rio de Janeiro, 17/12/2013. Brasília: IBGE. Manuscrito no publicado.

IBGE. 2013a. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores* 2012. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

IBGE. 2009. *Censo Agropecuário 2006: agricultura familiar - primeiros resultados.* Rio de Janeiro: IBGE.

INEP. 2010. *Resumo Técnico Censo Escolar 2010.* Brasília: Ministério da Educação - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Leichsenring, A. R. 2010. Precariedade laboral e o programa Bolsa Família. En J. A. Castro y L. Modesto (orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios,* vol. 1 (pp. 271-300). Brasília: IPEA.

MDS. 2015. *Censo SUAS 2014: resultados nacionais*. Brasília: Ministerio de Desarrollo Social e Combate al Hambre (MDS).

MDS. 2014. *Censo SUAS 2013: resultados.* Brasília: MDS.

MDS. 2013. *Censo SUAS 2012: resultados.* Brasília: MDS.

MDS. 2012. *Censo SUAS 2011: resultados.* Brasília: MDS.

MDS. 2011. *Censo SUAS 2010*: *CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais, Rede Privada.* Brasília: MDS.

Mesquita, A. C. S., Jaccoud, L., y Santos, M. P. G. 2010. Perspectivas para o programa Bolsa Família e o Sistema de Garantia de Renda Brasileiro. En J. A. Castro y L. Modesto (orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, vol. 2 (pp. 301-348). Brasília: IPEA.

Moreira, R. 2013. Empreendedorismo e Inclusão Produtiva: uma análise de perfil do microempreendedor individual beneficiário do programa Bolsa Família. *Radar*, 25, 4/2013 (pp. 19-32). Brasília: IPEA.

MTE. 2012. *Relação Anual de Informações Sociais*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

MTE. 2009. *Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005-2007.* Brasília: MTE.

MTE. 2002. *Relação Anual de Informações Sociais.* Brasília: MTE.

Ribas Pérez, R., y Machado, A. F. 2008. *A imputação de renda do não trabalho na Pesquisa Mensal de Emprego e seu proveito em análises dinâmicas de pobreza e desigualdade*. Rio de Janeiro: IPEA. TD, nº 1363.

Ribas Pérez, R., y Soares, S. S. D. 2008. *Sobre o painel da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE.* Rio de Janeiro: IPEA. TD, nº 1.348.

Robles, C., y Mirosevic, V. 2013. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe:* Brasil. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latine y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas.

Soares, F. V., y Britto, T. 2010. *Bolsa Família e renda básica de cidadania. Um passo em falso?* Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Textos para Discussão, 75.

Soares, S., y Sátyro, N. 2009. *O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras.* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para Discussão ,1.424, outubro de 2009.

Souza, P. H. G. F. 2013. *A distribuição de renda nas pesquisas domiciliares brasileiras: harmonização e comparação entre Censos*, PNADs e POFs. Brasília: IPEA. TD, nº 1832.

Souza, P. H. G. F. 2010. *Uma metodologia para decompor diferenças entre dados administrativos e pesquisas amostrais, com aplicação para o programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada na PNAD*. Rio de Janeiro: IPEA. TD, n° 1517.

Souza, P. H. G. F., Osório, R. G., y Soares, S. S. D. 2011. *Uma metodologia para simular o programa Bolsa Família*. Brasília: IPEA. TD, n° 1654.

Veras Soares, F., Pérez Ribas, R., y Osório, R. G. 2010. Evaluation of the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective. *Latin American Research Review*, vol. 45, nº 2 (pp. 90-174).

Wanderley, M. N. B. 2000. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas - o "rural" como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura,* 15 (pp. 87-145), outubro 2000. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRJ).

Colombia: libros, artículos y ponencias

Acción Social. 2009. *Red de protección social para la superación de la pobreza extrema - Juntos. Manual de operaciones.* Versión 5 (24/03/2009). Bogotá: Acción Social.

Acción Social. 2008a. *Red de protección social para la superación de la pobreza extrema. Juntos: Manual de Operaciones.* Versión 4 (07/05/2008). Bogotá: Acción Social.

Acción Social. 2008b. *Manual operativo Familias en Acción.* Versión 2007-2010 (30/04/2008). Bogotá: Acción Social.

Acción Social. 2010. *Manual operativo Familias en Acción 2007-2010*. Versión 2.0 (30/11/2010). Bogotá: Acción Social.

Acción Social y DNP. 2010. *El camino recorrido: diez años Familias en Acción*. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social).

ANSPE. 2015. *Informe de gestión. Diciembre 2014*. Bogotá: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE).

ANSPE. 2013a. *Manual de promoción familiar. Fundamentos metodológicos y sesiones de trabajo.* Bogotá: ANSPE. Oficina Asesora de Planeación (OAP).

ANSPE. 2013b. *ANSPE en comunidad. Fundamentos del componente de acompañamiento comunitario.* Bogotá: ANSPE-OAP.

Bogliacino, F., y Muñoz, M. 2015. Equidad e inequidad en el PND. En *UNAL. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: siempre el mismo país* (pp. 7-10). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (UNAL). Colección Controversias.

Casasbuenas, G. 2001. La Red de Solidaridad Social. Presentación en la segunda reunión *Colombia de la Red para la reducción de la pobreza y la protección social.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

CdR. 2015. Texto conciliado al Proyecto de Ley n.° 200/2015-Cámara y n.° 138/2015-Senado por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Bogotá: Congreso de la República (CdR).

CNC. 2011. *Evaluación del programa Familias en Acción en grandes centros urbanos. Informe final.* Bogotá: Centro Nacional de Consultoría (CNC).

CNC. 2010. *Evaluación de operaciones de los proyectos piloto del programa Familias en Acción en comunidades indígenas. Informe final.* Bogotá: DNP: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) – Sistema Nacional de Evaluaciones (Sisdeval).

CNC. 2008. *Evaluación del programa Familias en Acción para familias desplazadas. Informe final.* Bogotá: CNC.

CODHES. 2013. *La crisis humanitaria en Colombia persiste: el Pacífico en disputa. Informe de desplazamiento forzado en 2012*. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Documentos CODHES, n° 26.

DANE. 2015. *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2014*. Boletín de prensa (24/03/2015). Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

DANE. 2013. *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2012*. Boletín de prensa (18/04/2013). Bogotá: DANE.

DANE. 1988. *La pobreza en trece ciudades colombianas.* Boletín de estadística Número 429 de 1988. Bogotá: DANE.

DAFP. 2013. *Manual Estructura del estado colombiano*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

DNP. 2015. *Bases de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país: Paz, Equidad, Educación*. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

DNP. 2012. *Avances y retos de la Política Social en Colombia.* Bogotá: DNP.

DNP. 2011. *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad.* Bogotá: República de Colombia y DNP.

DNP. 2009a. *Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento (28/09/2009).* Documento CONPES 3616. Bogotá: DNP.

DNP. 2009b. *Avances y retos de la Política Social en Colombia*. Bogotá: DNP.

DNP. 2008a. *Diseño del Índice SISBEN en su tercera versión SISBEN III. Resumen ejecutivo*. Bogotá: DNP.

DNP. 2008b. *Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y evaluación beneficio-costo del programa*. Bogotá: DNP (Evaluación de Políticas Públicas n° 6), BID, Banco Mundial.

DNP. 2008c. *De la asistencia a la promoción social. Hacia un sistema de promoción social.* Bogotá: DNP. Sistema de Indicadores Socio-Demográficos para Colombia. SISD 35.

DNP (Zapata G., J. G.). 2007. *El diseño, el monitoreo y la evaluación del sistema de información y su papel en la política social de atención a los más pobres*. Bogotá: DNP.

DNP. 2006a. *Red de protección social contra la extrema pobreza* (25/09/2006). Documento CONPES Social 102. Bogotá: DNP.

DNP. 2006b. *Lineamientos para la focalización del gasto público social* (29/07/2006). Documento CONPES Social 100. Bogotá: DNP.

DNP. 2006c. *Programa Familias en Acción: impacto del programa a un año y medio de su ejecución*. Bogotá: DNP (Evaluación de Políticas Públicas n.º 4), BID, Banco Mundial.

DNP. 2001. *Creación del Sistema Social de Riesgo y Fondo de Protección Social* (06/12/2001). Documento CONPES 3144. Bogotá: DNP.

DNP. 2000. *Plan Colombia. Programa manos a la obra. Componentes: proyectos comunitarios y vías para la paz* (15/03/2000). Documento CONPES 3075. Bogotá: DNP.

DNP. 1997. *Focalización del gasto social* (24/09/1997). Documento CONPES Social 040. Bogotá: DNP.

DNP. 1994. *Creación del Sistema de Selección e Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales* [SISBEN] (22/01/1994). Documento CONPES 22. Bogotá: DNP.

DPS. 2014. *Informe de gestión 2013. Sector de la Inclusión social y la Reconciliación. Audiencia pública de rendición de cuentas.* Bogotá: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

DPS. 2013a. *Definición de puntos de corte del SISBEN III para el Programa Más Familias en Acción.* Documento Operativo Técnico DOT N°2. Bogotá: DPS.

DPS. 2013b. *Jóvenes en Acción*. Manual operativo 2013. Versión 1. Bogotá: DPS. Dirección de Ingreso Social (DIS).

DPS. 2013c. Más Familias en Acción. Resultados inscripciones. *Boletín de seguimiento* nº 001. Bogotá: DPS.

DPS. 2013d. *Informe al Congreso. Sector de la Inclusión social y la Reconciliación*. Periodo 2012-2013. Bogotá: DPS.

DPS. 2013e. *Más Familias en Acción*. Manual operativo Versión 2 (24/06/2013). Bogotá: DPS-DIS.

DPS. 2013f. *Más Familias en Acción como parte de la estrategia para la reducción de pobreza y desigualdad en zona rural. Problemas y desafíos para la movilidad social de los jóvenes en Colombia*. Boletín Técnico nº 2. Bogotá: DPS.

DPS. 2013g. *Rediseño del programa Familias en Acción*. Documento Operativo Técnico DOT nº 1. 07/05/2013. Bogotá: DPS-DNP.

DPS. 2013h. *Problemas y desafíos para la movilidad social de los jóvenes en Colombia.* Boletín Técnico n° 1. Bogotá: DPS.

DPS. 2013i. Con*struyendo el sector de la Inclusión social y la Reconciliación. Plan indicativo 2012-2014 y Plan estratégico 2013*. Bogotá: DPS.

DPS. 2012. *Ingreso Social. Manual operativo*. Versión 3. Enero 2012. Bogotá: DPS.

Estrada, F. 2013. *Estado y política pública en Colombia. Un balance desde la teoría política*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Cuadernos del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), 14.

EUROsociAL. 2014. *Acta de Antigua. Conclusiones del Seminario regional sobre articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas.* Antigua: EUROsociAL. Programa para la cohesión social en América Latina. Manuscrito no publicado. Disponible en: http://www.reciprocamente.net/documentos.html

Fundación Capital (Castellanos, D., Óscar, F., Fonseca Rodríguez, S.). 2012. *Estudio sobre los programas de graduación en América Latina. Análisis de las tendencias regionales en reducción de la pobreza: Políticas de graduación*. Bogotá: Fundación Capital. Proyecto Graduación.

Giraldo, César. 2015. La política social en el PND. En *UNAL. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: siempre el mismo país* (pp. 26-28). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (UNAL). Colección Controversias.

Giraldo, C., Serrano, M. y Zambrano, P. 2011. *Las Cajas de Compensación Familiar en el Sistema de Protección Social Colombiano. Análisis y retos*. Bogotá: Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo (CESDE).

IFS (Attanasio, O., Battistin, E. y Mesnard, A.). 2009. *Food and Cash Transfers: Evidence from Colombia*. London: The Institute for Fiscal Studies (IFS). Working paper. W09/15.

Lampis, A. 2011. Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 41, diciembre 2011 (pp. 107-121). Bogotá: Universidad de los Andes.

Morales Mora, A. E. 2013. *Cash Transfer Programs (CTP) and Its Implementation in Colombia: AChoice to Fight against Poverty.* Trabajo de grado para conseguir la Maestría en Cooperación y Desarrollo. Istituto Universitario di Studi Superiori (IUSS) de la Università di Pavia. Tesis magistral no publicada

Núñez, J., y Espinosa, S. 2005. *Pobreza y protección social en Colombia.* Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI).

Ramírez, P. 2002. *Evolución de la política social en la década de los noventa: cambio en la lógica, la intencionalidad y el proceso de hacer la política social.* Caso Colombia. Manuscrito no publicado.

Rico de Alonso, A. 2007. Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica. En I. Arraigada (coord.). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros* (pp. 387-389). Santiago de Chile: CEPAL.

Rosero, L.M. 2013. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Colombia.* Santiago de Chile: CEPAL.

Rosero, L.M. 2011. *La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en Colombia.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Departamento de Investigación y Economista Jefe. Notas técnicas IDB-TN-192.

Salcedo, D. P. 2013. *Protección social en Colombia. ¿Dónde se rompe la cadena de efectos virtuosos de las políticas sociales?* Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL), Policy Paper, 14.

Sánchez, L. M., Flórez, C. E., Espinosa, F., Conover, E., y Camacho, A. 2010. *El SISBEN: su diseño y evolución.* Bogotá: Universidad de los Andes (UniAndes), Notas de políticas, 4.

Tassara, C. 2015. Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos. *Papel político,* vol. 20, n.º 2, julio-diciembre 2015. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana (en imprenta).

UTESI. 2012. *Impactos de largo plazo del Programa Familias en Acción en municipios de menos de 100.000 habitantes en los aspectos claves del desarrollo humano. Informe final.* Bogotá: Unión Temporal Econometría Consultores (EC), Sistemas Especializados de Información (SEI), Institute for Fiscal Studies (IFS) (UTESI).

UTESI. 2006. *Evaluación del impacto del programa "Familias en Acción" – "Subsidios condicionados" de la Red de Apoyo Social. Informe final.* Bogotá: Unión Temporal EC, SEI, IFS (UTESI).

UTESI. 2004. *Evaluación del impacto del programa "Familias en Acción" – "Subsidios condicionados" de la Red de Apoyo Social. Informe del primer seguimiento (ajustado).* Bogotá: Unión Temporal EC, SEI, IFS (UTESI).

World Bank. 2014. *Toward Sustainable Peace, Poverty Eradication, and Shared Prosperity.* Colombia. Policy Notes. Washington: World Bank Group.

Zapata G., J.G. y Ariza, N. 2006. Informe de equidad fiscal en Colombia. Eficiencia y equidad de la política tributaria y su relación con el gasto público en la Comunidad Andina. En varios autores. *La equidad fiscal en los países andinos*. Lima: Comunidad Andina, BID, DFID.

Colombia: leyes, decretos y otras disposiciones legales

Constitución política de Colombia de 1991.

Ley 1532 del 07/06/2012. Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción.

Ley 1444 del 04/05/2011. Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la Administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

Ley 1151 del 24/07/2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Ley 789 del 27/12/2002. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

Ley 387 del 18/07/1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Ley 368 del 05/05/1997. Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo —Fondo Plante—, y se dictan otras disposiciones.

Ley 115 del 08/02/1994. Por la cual se expide la ley general de educación.

Ley 100 del 23/12/1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

Ley 60 del 12/08/1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Decreto 4155 del 03/11/2011. Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones.

Decreto 4156 del 03/11/2011. Por el cual se determina la adscripción del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y se dictan otras disposiciones.

Decreto 4157 del 03/11/2011. Por el cual se determina la adscripción de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Decreto 4158 del 03/11/2011. Por el cual se determina la adscripción del Centro de Memoria Histórica y se fijan otras disposiciones.

Decreto 4160 del 03/11/2011. Por el cual se crea la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, ANSPE, y se determinan sus objetivos e estructura orgánica.

Decreto 4161 del 03/11/2011. Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y se determinan sus objetivos, estructura y funciones.

Decreto 2467 del 19/07/2005. Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura.

Decreto 0281 del 12/02/1992. Por el cual se crea el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.

Directiva Presidencial 23 del 09/09/2011. Oferta nueva y atención preferencial a las familias de Red Unidos.

Resolución DPS 262 del 02/04/2013, que modifica la Resolución 1970 del 21 de noviembre de 2012 y fija los criterios para el registro de Jóvenes en Acción.

Resolución DPS 1970 del 21/11/2012. Por medio de la cual se adopta el programa Jóvenes en Acción, se modifica el Artículo 1 de la Resolución n° 1519 del 9 de agosto de 2012, y se asignan actividades a dicho Grupo.

Resolución DPS 1519 del 09/08/2012. Por medio de la cual se modifica y adicionan las Resoluciones 045 del 06 de enero de 2012, 163 de marzo de 2012, 228 de marzo 09 de 2012 y 1468 de 25 de julio de 2012 y se crean Grupos internos de Trabajo en el DPS.

Resolución DPS 1468 del 25/07/2012. […] Posteriormente modificada por la Resolución DPS 1519 del 09/08/2012.

Resolución MinSalud 412 del 25/02/2000. Por la cual se establecen las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y obligatorio cumplimiento y se adoptan las normas técnicas y guías de atención para el desarrollo de las acciones de protección específica y detección temprana y la atención de enfermedades de interés en salud pública.

Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación 053 de 2013, DPS-SENA.

Colombia: Portales y páginas web

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y Programas ejecutados por la Dirección de Ingreso social: http://www.dps.gov.co/portal/default.aspx

Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema (ANSPE) - Red Unidos: http://www.anspe.gov.co/es/programa/estrategia-unidos

Fundación Capital – Biblioteca Virtual: http://www.proyectograduacion.org/biblioteca/index.php

Chile

Altimir, O. 1979. *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Arellano, J. P. 2005. Políticas sociales para el crecimiento con equidad en Chile, 1990-2002. *El Trimestre Económico,* 72 (286 [2]), 409-449.

Arellano, M. S. 2013. El Ingreso Ético Familiar: Sobre el diseño y sus componentes. En J. Fantuzzi (ed.). *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza* (pp. 157-173). Santiago de Chile: Ediciones LyD.

Banegas, I., y Mora, M. 2012. Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: entre lo real y lo imaginado. *European Review of Latin American and Caribbean Studies,* 93, 41-60.

Barrientos, A., y Santibáñez, C. 2009. New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America. *Journal of Latin American Studies,* 41 (01), 1-26.

Becerril-Montekio, V., Reyes, J. D., y Manuel, A. (2011). Sistema de salud de Chile. *Salud Pública,* 53 (supl. 2), S132-S143.

Bedregal, P. 2010. Chile Crece Contigo: el Desafío de la Protección Social a la Infancia. En O. Larrañaga y D. Contreras (eds.). *Las Nuevas Política de Protección Social en Chile* (pp. 237-264). Santiago de Chile: Uqbar Editores.

Bravo, D., Contreras, C., Flores, V., Otero, A., y Weintraub, M. 2003. *Evaluación de Impacto del Programa Nivelación de Competencias Laborales. Informe Final. Resumen Ejecutivo*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Departamento de Economía.

Cecchini, S., Robles, C., y Vargas, L. H. 2012. *La Ampliación de las Transferencias Monetarias y sus Desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar.* Brasilia: International Policy Center for Inclusive Growth.

CEPAL, OEA y OIT. 2010. *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comité Ficha Protección Social. 2010. *Informe Final. Comité de Expertos Ficha Protección Social.* Santiago de Chile: MIDEPLAN.

CONAF. 2013. *Informe Inicial Programa de Apoyo al Empleo Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario.* Santiago de Chile: Corporación Nacional Forestal (CONAF) y Coordinación Nacional de Empleo.

DIPRES. 2005. *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena.* Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Donoso, G., Cancino, J., López de Lérida, J., Contreras, H., y Rivas, W. 2010. *Evaluación de Impacto de los Programas de INDAP: Programa de Desarrollo Local - Programa de Desarrollo de Comunas Pobres*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Economía Agraria.

Donoso, S. 2005. Reforma y política educacional en Chile 1990-2004: el neoliberalismo en crisis. *Estudios Pedagógicos,* XXXI (1), 113-135.

Draibe, S. y Riesco, M. 2007. Latin America: Modernizing on the threshold of the twenty-first century. En M. Riesco (ed.). *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?* Basingstoke: UNRISD/Palgrave Mcmillan.

Escobar Latapí, A., y González de la Rocha, M. 2005. Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales. En B. Hernández y M. Hernández (eds.). *Evaluación externa de impacto*

del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales (pp. 246-316). Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.

Fundación AGROUC. 2009. *Evaluación de Impacto Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra.* Santiago de Chile: Manuscrito no publicado.

García-Huidobro, J. E., y Cox, C. 1999. La Reforma Educacional Chilena 1990-1998. Visión de Conjunto. En J. E. García-Huidobro (ed.). *La Reforma Educacional Chilena* (pp. 7-46). Madrid: Editorial Popular.

Gobierno de Chile. 2012. Ley 20.595. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Gobierno de Chile. 2011a. Decreto 29. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Gobierno de Chile. 2011b. Ley 20530. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Gobierno de Chile. 2009. Ley 20379. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Hardy, C. 2011. The Red Protege, the Social Protection System 2006-2010. En UNDP-ILO. *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences* (pp. 159-175). Nueva York: Estados Unidos.

Hernando, A. 2013. Desafíos del Diseño del Ingreso Ético Familiar. En J. Fantuzzi (ed.). *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (pp. 175-194). Santiago de Chile: Ediciones LyD.

Herrera, R., Larrañaga, O. y Telias, A. 2010. La Ficha de Protección Social. En O. Larrañaga y D. Contreras (eds.). *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile* (pp. 265-296). Santiago de Chile: Uqbar Editores.

Hoces de la Guardia, F., Hojman, A., y Larrañaga, O. 2011. Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases. *Estudios de Economía,* 38 (1), 129-168.

Huepe, M. y Larrañaga, O. 2010. El Sistema de Pensiones Solidarias. En O. Larrañaga y D. Contreras (eds.). *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile* (pp. 157-188). Santiago de Chile: Uqbar Editores.

Huneeus, C.y Repetto, A. 2013. Los desafíos pendientes del Ingreso Ético Familiar. En J. Fantuzzi (ed*.). Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (pp. 219-251). Santiago de Chile: Ediciones LyD.

Illarramendi, P. 2013. *Racionalidad en la toma de decisiones y políticas de protección social: el caso del Ingreso Ético Familiar.* RIMISP. Santiago de Chile: RIMISP.

Infante, A., y Paraje, G. 2010. Reforma de Salud: Garantías Exigibles como Derecho Ciudadano. En O. Larrañaga y D. Contreras (eds.). *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile* (pp. 77-118). Santiago de Chile: Uqbar Editores.

Larrañaga, O. 2013. Historia reciente de la política contra la pobreza en Chile. En J. Fantuzzi (ed.). *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (pp. 71-92). Santiago de Chile: Ediciones LyD.

Maldonado, C., y Palma, A. 2013. *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Martín, M. P. 2012. El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de policy frames. *3er Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas* (p. 25). Santiago de Chile.

Martínez, C., Puentes, E., y Ruiz Tagle, J. 2013. *Micro-Entrepreneurship Training and Asset Transfers: Short term impacts on the poor.* Universidad de Chile, Departamento de Economía. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

MIDEPLAN. 2006. *¿Cómo son las Familias que Construyen el Puente?* Santiago de Chile: Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).

MINEDUC. 2003. *Indicadores de la Educación en Chile 2002.* Santiago de Chile: Ministerio de Educación (MINEDUC).

MINDES. 2015. *Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional.* Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social (MINDES).

MINDES. 2014. *Banco Integrado de Programas Sociales* (BIPS): www.programassociales.cl(consulta 27/01/2015).

MINTRA. 2009. *Evaluación de impacto Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra.* Minuta Ejecutiva. Santiago de Chile: Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRA), Dirección de Presupuestos.

Observatorio Social. 2014. *Costo de la Canasta Básica de Alimentos*. Febrero 2014. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.

OCDE. 2004. Chile. *Revisión de las políticas nacionales de Educación*. París: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Olavarría, M. 2012. *La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos*. Reforma y Democracia, 54.

OMS. 2000. *Informe sobre la salud en el mundo 2000 - Mejorar el desempeño de los sistemas de salud*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud (OMS).

Oyarzo, C., y Vergara, M. 2005. *Reforma de la salud en Chile: lo logrado y lo pendiente.* Santiago de Chile: Expansiva.

Pérez-Íñigo, Á. 1999. *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

PRODEMU. 2013. *Programa Desarrollo Competencias Laborales Mujeres Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar. Informe Técnico Inicial*. Santiago de Chile: Fundación Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU).

PRODEMU. 2011. *Programa de Competencias Laborales para Mujeres Chile Solidario* (DCL). Dirección de Programas y Gestión Regional. Santiago de Chile: Fundación PRODEMU.

PRODEMU. 2009. *Programa de Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres pertenecientes al Sistema Chile Solidario.* Santiago de Chile: Fundación PRODEMU.

Razmilic, S. 2013. Caracterizando la extrema pobreza en Chile. En J. Fantuzzi (ed.). *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza (*pp. 31-70). Santiago de Chile: Ediciones LyD.

Riveros, C. 2012. *Las Redes de Intervención Local en la Implementación del Sistema Intersectorial de Protección Social. Memoria para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas.* Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.

Robles, C. 2013. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*: Chile. Santiago de Chile: CEPAL y Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, GIZ.

Rojas, F., Mackay, K., Matsuda, Y., Shepherd, G., del Villar, A., Zaltsman, A. *et al*. 2005. *Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público*. Washington: Banco Mundial.

Romaguera, P., y Gallegos, S. 2010. Financiando la Educación de Grupos Vulnerables: La Subvención Escolar Preferencial. En O. Larrañaga y D. Contreras (eds.).Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile (pp. 189-236). Santiago de Chile: Uqbar Editores.

Ruiz-Tagle, J. 2011. La superación de la pobreza en Chile durante el primer año del gobierno de Sebastián Piñera. *Política / Revista de Ciencia Política,* 49 (2), 97-111.

Salas, V., Madrid, Á., y Reveco, O. 2011. *Informe Final de Evaluación Programa Subvención Pro Retención.* Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Santiago Consultores Asociados. 2009. *Evaluación en Profundidad Programa Chilecalifica. Resumen Ejecutivo.* Santiago de Chile.

Sepúlveda, M. 2014. *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Staab, S. 2013. *Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Tapia, L., Obreque, F., y Ruz, M. Á. 2012. *Informe Final. Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Servicios Sociales.

Tassara, C. 2014. Cohesión social y PTC en América Latina: una nueva frontera de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 1, nº 1, enero-junio 2014 (pp. 6-33). Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID).

Vargas, L. H. 2011. Chile Solidario: Pasado y futuro de la vía chilena a la protección social (2003-2011). *Revista CIS,* 14, 23-44.

Yaschine, I., y Dávila, L. 2009. ¿Por qué, cúando, y cómo deberían egresar los beneficiarios de un programa de TMC? En D. Hailu y F. Veras Soares (eds.). *Poverty in Focus: Transferencias Monetarias.* Lecciones de África y América Latina, 15, 8-10.

Zúñiga, A. 2007. Sistemas sanitarios y reforma AUGE en Chile. *Acta Bioethica*, 13 (2), 237-245.

Consorcio Liderado por

Socios Coordinadores

















Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

EUROsociAL es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsociAL pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

ISBN 978-88-99592-00-4

www.eurosocial-ii.eu